



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung

länderübergreifender Maßnahmen im Zusammenhang
mit dem „DigitalPakt Schule“

Kapitel 60 97 Titelgruppe 2
Kapitel 30 02 Titel 685 45
Kapitel 30 02 Titel 685 46

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2021 - 0223

Bonn, den 10. Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
1	Einführung	14
1.1	Finanzhilfen für Investitionen	14
1.2	Weitergehende Verpflichtungen	15
1.3	Anlass und Vorgehen bei der Prüfung	16
2	Übergreifende Maßnahmen des BMBF und der Länder	17
2.1	Sachverhalt	17
2.1.1	Entwicklung der Strategien	17
2.1.2	Begleitprojekte des BMBF	20
2.1.3	Kein Rahmenprogramm des BMBF	25
2.1.4	Länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“	26
2.2	Würdigung	29
2.3	Empfehlungen	31
2.4	Stellungnahme	32
2.5	Abschließende Würdigung	33
3	Mangelnde Steuerung des BMBF bei den länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“	36
3.1	Sachverhalt	36
3.1.1	Zielgruppen und Förderverfahren	37
3.1.2	Auswahl und Prüfung der Anträge	38
3.1.3	Koordinierung	41
3.1.4	Berichterstattung	43
3.2	Würdigung	44
3.3	Empfehlung	47
3.4	Stellungnahme	48

3.5	Abschließende Würdigung	49
4	Mängel bei der Förderung länderübergreifender Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“	50
4.1	Sachverhalt	50
4.1.1	Dokumentation	50
4.1.2	Wirtschaftlichkeit bei der Planung und Durchführung	51
4.2	Würdigung	53
4.3	Empfehlung	54
4.4	Stellungnahme	55
4.5	Abschließende Würdigung	55
5	Betrachtung der FWU mit länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“	56
5.1	Sachverhalt	56
5.1.1	Vorbereitung und Durchführung der Projekte	56
5.1.2	Kostenkalkulation	58
5.2	Würdigung	59
5.3	Empfehlung	61
5.4	Stellungnahme	62
5.5	Abschließende Würdigung	62
6	Fehlende Abstimmung mit der Nationalen Bildungsplattform	63
6.1	Sachverhalt	63
6.2	Würdigung	66
6.3	Empfehlung	67
6.4	Stellungnahme	67
6.5	Abschließende Würdigung	68
7	Fazit	69

Anlagen

Übersicht 1: Fördergegenstände im „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024

Übersicht 2: Länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024

Abkürzungen

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DAWI	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
DigLu	Digitales Lernen unterwegs (länderübergreifende Maßnahme, siehe Übersicht 2 in der Anlage)
EDCD	„Educheck Digital“ (länderübergreifende Maßnahme, siehe Übersicht 2 in der Anlage)
EGO	Ergänzende Geschäftsordnung
FWU	Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH, München
Haushaltsausschuss	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
HPI	Hasso-Plattner-Institut für Digital Engineering gGmbH, Potsdam
ID	Identität (als Pseudonym)
KMK	Kultusministerkonferenz
OER	<i>Open Educational Ressource</i> (freie Lehr- und Lernmaterialien)
OZG	Onlinezugangsgesetz
SODIX	Sofortportal für die Nutzung frei zugänglicher Bildungsmedien mit Zugang über die Suchmaske „mundo“ (länderübergreifende Maßnahme, siehe Übersicht 2 in der Anlage)
TBA	Technologiebasiertes Assessment (länderübergreifende Maßnahme, siehe Übersicht 2 in der Anlage)

VIDIS	Vermittlungsdienst für das digitale Identitätsmanagement in Schulen (länderübergreifende Maßnahme, siehe Übersicht 2 in der Anlage)
ZV	Zusatz-Verwaltungsvereinbarung, siehe Übersicht 2 in der Anlage

0 Zusammenfassung

- 0.1 Mit dem „DigitalPakt Schule“ gewährt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Ländern in den Jahren 2019 bis 2024 Finanzhilfen für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Es stellt hierzu 6,5 Mrd. Euro bereit. Zusätzlich sollen die Länder einen Eigenanteil von mindestens 10 % an den förderfähigen Kosten leisten. Darüber hinaus haben sie sich verpflichtet, in eigener Verantwortung weitere Beiträge zu leisten.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat den Bundesrechnungshof gebeten, den „DigitalPakt Schule“ begleitend zu kontrollieren. Teil dieses ersten Berichtes sind

- die länderübergreifenden Maßnahmen. Sie finden ihren Ursprung in den Strategien des BMBF und der Länder, die dem „DigitalPakt Schule“ zugrunde liegen.

Überdies hat der Bundesrechnungshof

- begleitende Projekte des BMBF geprüft, die nicht aus dem „DigitalPakt Schule“ gefördert werden. Darunter waren die „Bundes“-Schulcloud und die Nationale Bildungsplattform.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF um Stellungnahme gebeten. Er hat seine Hinweise in diesen Bericht aufgenommen. (Tz. 1)

- 0.2 Das BMBF und die Länder verkündeten im Jahr 2016 jeweils eigene Strategien zur Digitalisierung im Bildungsbereich. Diesen gingen keine Bedarfserhebungen der schulischen IT-Infrastruktur voran. Die Länder wollten in ihrer Strategie Synergieeffekte durch gemeinsame, übergreifende Maßnahmen anstreben. Gemeinsame Projekte legten sie dort aber nicht fest.

Das BMBF bot den Ländern im Jahr 2018 eine für sie kostenfreie „Bundes“-Schulcloud an, die in Ländern mit eigenen Clouds kaum nachgefragt wurde. Dennoch unterstützt es deren weitere Entwicklung.

Ausschließlich für länderübergreifende Maßnahmen sind im „DigitalPakt Schule“ 250 Mio. Euro Bundesmittel vorgesehen. Auch hinsichtlich der

länderübergreifenden IT-Infrastrukturen führten das BMBF und die Länder keine Bedarfserhebungen durch.

Das BMBF hat ohne eigene Zuständigkeit versucht, strukturbildend und übergreifend die Digitalisierung an den Schulen zu fördern. Es hat dabei versäumt, mit den Ländern den Bedarf und die gemeinsamen Voraussetzungen für übergreifende IT-Infrastrukturen zu klären. Hierdurch ist es schon bei der Vorbereitung des „DigitalPakts Schule“ nicht gelungen, technische Synergien, z. B. über gemeinsame Cloud Strukturen, zu realisieren. Da alle Länder im Rahmen ihrer Möglichkeit bemüht sind, ihren Aufgaben gerecht zu werden, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass sich keines der BMBF eigenen Projekte durchsetzen wird.

Mehr als fünf Jahre nach der Veröffentlichung der Länder-Strategie und mehr als zweieinhalb Jahre nach dem Start des „DigitalPakts Schule“ haben die Länder nur 53 Mio. Euro, d. h. ein Fünftel der für länderübergreifende Maßnahmen vorgesehen Mittel innerhalb des „DigitalPakts Schule“ verplant. Es ist nicht zu erkennen, wie die restlichen Mittel fachlich und zeitlich noch zweckentsprechend eingesetzt werden können.

Die Bemühungen des BMBF, bundesweit übergreifende Maßnahmen und einheitliche Standards für die Digitalisierung der Schulen zu befördern, hält der Bundesrechnungshof für gescheitert. Von weiteren eigenen Strategien und Begleitprojekten zur Digitalisierung der Schulen außerhalb des „DigitalPakts Schule“ muss das BMBF absehen. Es fehlt ihm hierfür nicht nur die Zuständigkeit. Seine Initiativen führen vielmehr zu Angeboten, die redundant zu denen der Länder und damit unwirtschaftlich sind.

Da der „DigitalPakt Schule“ in den Ländern und bei den Schulträgern planerisch schon weit vorgeschritten ist, sollte an der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen nicht mehr festgehalten werden. Die erhofften Synergieeffekte werden sich schon aus zeitlichen Gründen nicht mehr einstellen können.

Das BMBF hat eingewandt, dass sich seine Zuständigkeit „zweifelsfrei“ aus Artikel 104c Grundgesetz ergebe. Überdies dürfe es auch

Forschungs- und Entwicklungsprojekte im schulischen Bereich fördern. Der Bedarf an Bundeshilfe zur Digitalisierung der Schulen sei allen Beteiligten offensichtlich gewesen. Eine gesonderte Bedarfserhebung hätte zu jahrelangen Verzögerungen geführt. Eingeräumt hat das BMBF die intransparente Mittelveranschlagung für seine Begleitprojekte.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich aus der Möglichkeit, den Ländern Finanzhilfen zu gewähren, für den Bund keine neue Aufgabenzuständigkeit für die Schulen ableitet. Die Forschungsförderung erlaubt dem BMBF auch nicht, strukturell in den schulischen Bereich oder in die Lehrerbildung einzuwirken. Es muss sich an den Rahmen der Finanzhilfe halten und dort eine wirkungsvolle Steuerung entfalten. Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMBF bei weiteren Finanzhilfen die Ausgangslage und den Bedarf vorab systematisch untersucht. Der „DigitalPakt Schule“ muss zusätzlich wirken und darf Investitionen der Länder nicht ersetzen. Im Übrigen bleibt der Bundesrechnungshof bei seinen Empfehlungen. Sollte die Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen fortgeführt werden, dürfen Mittelbindung und Mittelabfluss nicht die obersten Ziele sein. Grundvoraussetzungen für eine wirksame Förderung sind eine Klärung des Bedarfs sowie eine genaue Zielbestimmung. (Tz. 2)

- 0.3 Anträge zu den länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ können nur die Länder stellen. Sie bewilligen sich die Mittel und kontrollieren die Durchführung der Projekte. Das BMBF ist nur an der Beratung über die Anträge beteiligt. Alle zur Förderung ausgewählten Maßnahmen gingen auf Entscheidungen vor dem „DigitalPakt Schule“ zurück oder hatten ihren Ursprung vorher.

Bis zu einer Förderentscheidung der Länder befassen sich zuvor mindestens fünf Gremien und Stellen mit den Anträgen. In einem Fall dauerten die Entscheidungen bis zum Start eines Projektes mit einer Laufzeit von dreieinhalb Jahren knapp drei Jahre. Für die länderübergreifenden Maßnahmen steht jedem Land jeweils ein eigenes Mittelkontingent zur Verfügung. Eine Maßnahme besteht somit aus bis zu 16 zu koordinierenden Anteilen.

Die Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen und das Auswahlverfahren sind von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet. Sie vorzubereiten und zu koordinieren braucht zu viel Zeit. Sie sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ungeeignet, um bedarfsorientiert die besten Ansätze für übergreifende Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung des digitalen Lernens zu finden und zu entwickeln. Das BMBF hätte seine Steuerungsrechte nutzen müssen, um effizientere Abläufe und ein offenes und qualitätsgeleitetes Verfahren durchzusetzen. Es hat dem Haushaltsausschuss auch nicht vollständig und zutreffend über die länderübergreifenden Maßnahmen berichtet.

Auch weil das BMBF sich bei den länderübergreifenden Maßnahmen kaum einbringen kann, um eine wirksame und effektive Koordinierung zu erreichen, hat der Bundesrechnungshof sich gegen eine Fortsetzung dieser Förderlinie ausgesprochen. In jedem Fall muss das BMBF bei den Ländern darauf hinwirken, dass die Förderverfahren geöffnet und präzisiert werden. Die fixen Länderkontingente sind für die übergreifenden Maßnahmen aufzulösen.

Das BMBF hat auf seine eingeschränkten Steuerungs- und Kontrollrechte bei den Finanzhilfen hingewiesen. Seine Vorstellungen könne es nicht einseitig durchsetzen. Der Haushaltsausschuss habe keine gesonderte Berichterstattung für länderübergreifende Maßnahmen erbeten.

Wenn BMBF und die Länder an der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen festhalten, fordert der Bundesrechnungshof eine Überarbeitung der Auswahl- und Förderbedingungen. Fehlende Bedarfsorientierung und Mitnahmeeffekte sind künftig zu vermeiden. Das BMBF muss hierzu seinen Einfluss in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe mit den Ländern geltend machen. Zweckwidrig verwandte Mittel, z. B. für die eigene Verwaltung der Länder, kann es zurückfordern. Der Bundesrechnungshof hat keine tiefere Berichtsdaillierung als der Haushaltsausschuss gefordert. Das BMBF muss aber darauf achten, dass die Länder in einheitlicher und aussagekräftiger Weise ihre zusätzlichen Investitionen auführen. (Tz. 3)

- 0.4 Das BMBF dokumentierte Stellungnahmen und Entscheidungen zu den länderübergreifenden Maßnahmen nicht. Es hat hierdurch Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung verletzt. Die Stellungnahmen und Einschätzungen des BMBF sind jedoch wichtige Unterlagen, wenn es um die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel geht.

Um Kindern beruflich Reisender digitales Lernen zu erleichtern, hatten einzelne Länder im Jahr 2013 das Projekt DigLu („Digitales Lernen unterwegs“) gestartet. Entgegen der Zweifel des BMBF haben die Länder eine Förderung des Vorhabens mit Mitteln des „DigitalPakts Schule“ bewilligt. DigLu richtet sich an eine sehr eng begrenzte Zielgruppe und baut für sie ein eigenes Lernmanagementsystem aus. Das Vorhaben ist nicht von den Zielen und Fördervoraussetzungen des „DigitalPakts Schule“ gedeckt. Bestehen die Länder auf eine weitere Förderung, muss das BMBF insbesondere die Vergabeentscheidung überprüfen und gegebenenfalls Bundesmittel zurückfordern.

Das BMBF hat erklärt, dass die letzten Protokolle mittlerweile abgestimmt und genehmigt wurden. Der Bundesrechnungshof erinnert an die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Dokumentation aller Projektunterlagen. Sie stellt für das BMBF die Basis dar um die Mittelverwendung zu überprüfen. Auf die Feststellungen, Bewertungen und Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum Projekt DigLu geht das BMBF in seiner Stellungnahme nicht ein. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dort insbesondere die Vergabeentscheidung zu überprüfen. (Tz. 4)

- 0.5 Für den „DigitalPakt Schule“ hatten die Länder zugesagt, weitere, eigenfinanzierte Maßnahmen aufgrund ihrer Kultushoheit zu erbringen. Hierzu wollten sie bei der Entwicklung und Anwendung von Qualitätssicherungsprozessen für digitale Bildungsmedien kooperieren und standardisierte Schnittstellen schaffen.

Die Länder haben die von ihr grundfinanzierte Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH (FWU) mit der Umsetzung von vier länderübergreifenden Maßnahmen aus Mitteln des „DigitalPakts Schule“ betraut. Die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte untersuchten sie

nicht. Sie haben insbesondere nicht geprüft, welche anderen Dienstleister geeignete Lösungen anbieten. Die Maßnahmen gingen auf Beschlüsse vor dem „DigitalPakt Schule“ zurück. An der Rechtmäßigkeit der Beauftragung der FWU bestanden zumindest Zweifel.

Das BMBF hat gebilligt, dass die Länder sich bei den FWU Projekten über die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit hinweggesetzt und keine Alternativen geprüft haben. Es hat die Mitnahmeeffekte der Förderung aus dem „DigitalPakt Schule“ hingenommen und nicht darauf bestanden, dass die Länder die schon vorher beschlossenen Maßnahmen mit eigenen Mitteln im Sinne ihrer Paktverpflichtung weiterführen. So haben die Länder auch die Chance vertan, rechtzeitig zum Beginn des „Digitalpakts Schule“ mit ihren eigenen Möglichkeiten gute Voraussetzungen und Standards für die Investitionen des „Digitalpakts Schule“ zu schaffen.

Das BMBF muss spätestens beim Nachweis der Verwendung prüfen, ob die FWU Projekte den Anforderungen des „Digitalpakts Schule“ an die Wirtschaftlichkeit entsprechen. Es muss im Weiteren darauf bestehen, dass die Länder ihren eigenen Paktverpflichtungen – ohne Förderung des Bundes – nachkommen. Das BMBF sollte daher die FWU Projekte als einen Beitrag der Länder einfordern. (Tz. 5)

- 0.6 Das BMBF entwickelt eine Nationale Bildungsplattform und rechnet hierfür mit Ausgaben von 630 Mio. Euro. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die den Handlungsbedarf aufzeigt, führte das BMBF nicht durch.

Die Entwicklung der Bildungsplattform hat das BMBF gestartet, obwohl ihm die Finanzierungskompetenz hierzu fehlt und es sich nicht mit den Ländern abgestimmt hat. Mit der Nationalen Bildungsplattform nimmt es erhebliche Überschneidungen mit dem „DigitalPakt Schule“ in Kauf. Hierzu kommen die Bemühungen der Länder, ebenfalls Portale mit einem einheitlichen persönlichen Zugang zu Mediendatenbanken und Bildungsplattformen zu schaffen. Das BMBF setzt sich ebenso über laufende Entwicklungsvorhaben des Bundes hinweg. Der Bundesrechnungshof hält dies für eine eklatante Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und weiterer Vorgaben des Haushaltsrechtes.

Das BMBF sollte keine weiteren Haushaltsmittel für die Nationale Bildungsplattform mehr einsetzen, bevor es die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür geklärt hat.

Das BMBF hat entgegnet, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Betriebskonzepte erst auf Grundlage der noch zu erarbeitenden Projektergebnisse erfolgen können. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass vorherige Zielbestimmungen wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Betriebskonzepte sind. Der Bundesrechnungshof hält es für grob fahrlässig, dass das BMBF die Wirtschaftlichkeit und Tragfähigkeit erst im laufenden Prozess klären will. Er sieht die erhebliche Gefahr von Förderruinen, für deren Weiterbetrieb es keine Perspektiven gibt. Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, die Mittel für die Nationale Bildungsplattform zu sperren. (Tz. 6)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof hält länderübergreifende IT-Infrastrukturen und die Verständigung der Länder auf gemeinsame Standards und Angebote für eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des „DigitalPakts Schule“. Die Prüfung zeigte jedoch, dass die Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“ strategisch und operationell fehlschlug. Die Verantwortung, Voraussetzungen und Lösungen für übergreifende IT Bildungsinfrastrukturen zu schaffen, liegt bei den Ländern. Fehlt es ihrerseits an der Bereitschaft, ihre eigenen Aufgaben wahrzunehmen, kann das BMBF dies mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht kompensieren. Seine Versuche bleiben letztlich willkürlich und sind zum Scheitern verurteilt. Die Länder müssen ihren Paktverpflichtungen nachkommen und in ihrem Kreis die Voraussetzungen für tragfähige länderübergreifende Lösungen vereinbaren, die sie selbst auch tragen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, dass die von den Ländern zu erbringenden Eigenleistungen künftig Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes sein sollten. Dies sollte auch die von ihnen zugesagte Qualifizierung des Lehrpersonals betreffen. (Tz. 7)

1 Einführung

1.1 Finanzhilfen für Investitionen

Im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ gewährt das BMBF den Ländern Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur. Sie zielen in erster Linie auf die IT-Ausstattung und Vernetzung der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Darüber hinaus sind regionale und landesweite sowie länderübergreifende Investitionsmaßnahmen förderfähig.

Zum Start des „DigitalPakts Schule“ sagte das BMBF 5 Mrd. Euro zu und schloss mit den Ländern am 16. Mai 2019 hierzu eine Verwaltungsvereinbarung ab.¹ Im Zuge der Corona Pandemie stellte es weitere 1,5 Mrd. Euro für zusätzliche Verwaltungsvereinbarungen bereit. Der „DigitalPakt Schule“ besteht nun aus insgesamt vier Vereinbarungen, die sich aufeinander beziehen (siehe Übersicht 1 in der Anlage).

Jedes Land verpflichtete sich, zu den Mitteln des Bundes einen zusätzlichen Eigenanteil von mindestens 10 % an den förderfähigen Kosten der Investitionen im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ zu leisten.² Hiermit sollte zum Ausdruck kommen, dass die Finanzhilfen des Bundes zusätzlich zu den Investitionen des Landes wirken und nicht die eigenen Investitionen der Länder ersetzen.³ Der Förderzeitraum des „DigitalPakts Schule“ reicht bis zum 16. Mai 2024; die Maßnahmen müssen bis Ende 2025 vollständig abgerechnet werden.⁴

Die Verwaltungsvereinbarungen zum „DigitalPakt Schule“ haben das BMBF und die Länder auf Basis von Artikel 104c Grundgesetz abgeschlossen. Dieser Artikel wurde im Jahr 2017 neu gefasst und ermöglicht es dem Bund seither, Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Zunächst lag der Fokus hierbei auf „finanzschwachen Kommunen“. Diese Einschränkung entfiel mit einer weiteren Grundgesetzänderung im April 2019.

¹ Zum Download unter <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.php> (unter „Dokumente“ am rechten Rand).

² Das BMBF ermöglichte es den Ländern, diesen Eigenanteil am Ende der Laufzeit in der Gesamtsumme zu erreichen. Die Länder können hierbei auch eigene Investitionen geltend machen, sofern sie den Fördergegenständen des „DigitalPakts Schule“ entsprechen.

³ Siehe Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 19/6144 vom 28. November 2018.

⁴ Länderübergreifende Maßnahmen sind bis zum 31. Dezember 2016 vollständig abzurechnen (§ 11 Absatz 7 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“).

Gleichzeitig setzten die Länder eine Einschränkung der Kontrollrechte der Bundesregierung für Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz durch. Sie befürchteten, dass der Bund zu weit in ihre Kultushoheit vordringe.

Der Bundesrechnungshof hatte sich gegen die Grundgesetzänderung zur Erweiterung der Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz auf alle Kommunen ausgesprochen. Hierdurch greife der Bund tief in die Kernkompetenz der Länder ein. Mischfinanzierungstatbestände führten zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und unwirtschaftlichem Verhalten, weil mehrere Gebietskörperschaften mit jeweils teilweise entgegenlaufenden Interessen in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Der Bundesrechnungshof sah das Risiko, dass die Länder weitergehende Forderungen an den Bund herantragen würden, damit die von ihm mitfinanzierte Infrastruktur auch genutzt werden kann. Die von den Ländern zu erbringenden Leistungen für den Aufbau und den Betrieb der Bildungsinfrastruktur sollten daher zumindest Fördervoraussetzungen werden.⁵

1.2 Weitergehende Verpflichtungen

Der „Pakt“, den Bund und Länder für den „DigitalPakt Schule“ geschlossen haben, besteht darin, dass der Bund Finanzhilfen für den Aufbau und die Erweiterung der schulischen IT-Infrastruktur gewährt. Die Länder leisten ihrerseits den oben genannten Eigenanteil. Darüber hinaus haben sie sich im Rahmen ihrer Kultushoheit und in eigener finanzieller Verantwortung unter anderem dazu verpflichtet,

- die Lehrkräfte für das digitale Lehren und Lernen zu qualifizieren,
- für die Ausstattung mit qualitätsgesicherten Bildungsmedien zu sorgen und
- länderübergreifende Schnittstellen für Lerninfrastrukturen einzuführen.⁶

⁵ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gz.: I 2 - 2018 - 1054/V 2 - 2018 - 1052 vom 28. September 2018).

⁶ § 16 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ führt die „weiteren Maßnahmen der Länder“ auf. Sie sind in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ als zusätzliche Maßnahmen der Länder zu verstehen.

1.3 Anlass und Vorgehen bei der Prüfung

Der Haushaltsausschuss hat den Bundesrechnungshof gebeten, den „DigitalPakt Schule“ begleitend zu kontrollieren.⁷ Dieser erste Bericht betrachtet zunächst die länderübergreifenden Maßnahmen, die mit Mitteln des „DigitalPakts Schule“ gefördert werden. Hierfür steht ein festgelegtes Kontingent von 250 Mio. Euro an Bundesmitteln bereit.⁸ Die länderübergreifenden Maßnahmen finden ihren Ursprung in den strategischen Überlegungen des BMBF und der Länder, die dem „DigitalPakt Schule“ zugrunde liegen. Abgeleitet aus seiner „Strategie für die digitale Wissensgesellschaft“⁹ hat das BMBF zudem eigene Begleitprojekte initiiert, die nicht aus dem „DigitalPakt Schule“ gefördert werden, die nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aber in einem engen Zusammenhang hiermit stehen. Hierzu gehörte u. a. die Entwicklung einer Schulcloud am Hasso-Plattner-Institut (HPI).¹⁰ Der Bundesrechnungshof hat dies zum Anlass genommen, auch die Vorbereitung und das Umfeld des „DigitalPakts Schule“ prüferisch zu betrachten. Im Weiteren plant das BMBF 630 Mio. Euro aus dem Europäischen Aufbau- und Resilienzplan für die Entwicklung einer nationalen Bildungsplattform einzusetzen. Diese Plattform steht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes im Zusammenhang mit der Förderlinie für die länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“. Er hat sie in diesem Bericht daher ebenfalls berücksichtigt. Angesichts der Corona Pandemie führte der Bundesrechnungshof keine Vor-Ort Erhebungen durch. Er wertete die zum Zeitpunkt der Prüfung im Registratursystem des BMBF verakteten Unterlagen und eine Kopie des Laufwerkes des zuständigen Referates aus. Den Ländern stellte der Bundesrechnungshof schriftlich Fragen und bat sie hinsichtlich der länderübergreifenden Maßnahmen um weitere Auskünfte. Alle Länder übermittelten ihm die nachgefragten Informationen.

Zum Entwurf dieses Berichtes hat das BMBF dem Bundesrechnungshof eine Stellungnahme vorgelegt. Sie ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

⁷ Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. November 2018, Ausschussdrucksache 19/3141.

⁸ § 8 Absatz 2 Nummer 2 und § 11 Absatz 7 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁹ BMBF, 2016: Strategie für die digitale Wissensgesellschaft.

¹⁰ Die HPI-Schulcloud wird in diesem Bericht auch als „Bundes“-Schulcloud bezeichnet. Seit August 2021 lautet ihr Name „dBildungscloud“ (siehe Tz. 2.1.2).

2 Übergreifende Maßnahmen des BMBF und der Länder

2.1 Sachverhalt

(1) Nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers dienen Finanzhilfen des Bundes an die Länder dazu, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.¹¹ Das Haushaltsrecht setzt voraus, dass vor einer finanziellen Bindung des Bundes alle Alternativen geprüft und im Hinblick auf Kosten und Nutzen nachvollziehbar abgewogen werden. Auch die Alternative „Nichtdurchführung der Maßnahme“ ist in diese Vorüberlegungen einzubeziehen. Nur nachweislich wirtschaftliche Maßnahmen dürfen in die Haushaltsvoranschläge aufgenommen werden.¹²

(2) Nach den grundgesetzlichen Regelungen sind die Länder und Kommunen für die Schulen zuständig. Das BMBF selbst betonte, dass die Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik als Element der Kultushoheit Länderaufgabe ist.¹³

(3) Mit den nachfolgend dargestellten Initiativen zielte das BMBF bereits vor dem „DigitalPakt Schule“ darauf, bundesweite Impulse zur Digitalisierung an Schulen zu geben. Diese Zielsetzung sollte auch mit der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen innerhalb des „Digitalpakts Schule“ verfolgt werden, auf die der Bundesrechnungshof anschließend eingeht.

2.1.1 Entwicklung der Strategien

Strategie des BMBF

Am 10. Oktober 2016 verkündete das BMBF seine „Strategie für die digitale Wissensgesellschaft“.¹⁴ Es forderte, dass die Voraussetzungen für die digitale Bildung überall in Deutschland gleich gut sein müssten und dass es dafür einer leistungsfähigen Infrastruktur bedürfe. Vorantreiben wollte das BMBF die Entwicklung von miteinander kompatiblen („interoperablen“) Angeboten zum Lernen mit digitalen Medien und einheitliche Standards bzw. Schnittstellen für deren Nutzung in verschiedenen technischen Systemen. Davon versprach es sich

¹¹ Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006, Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19.

¹² Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 7 BHO (insbesondere Randziffern 16, 28).

¹³ Antwort der Bundesregierung vom 12. Mai 2020 auf eine Kleine Anfrage (Deutscher Bundestag Bundestagsdrucksache 19/19116, Antwort auf Frage 1).

¹⁴ BMBF, 2016: Strategie für die digitale Wissensgesellschaft, Seiten 4, 20 und 21 (zum Download über <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/digital-pakt-schule.html>, siehe letzter Absatz).

Größenvorteile bzw. Skaleneffekte. Den Ländern bot das BMBF in seiner Strategie einen „Digitalpakt“ an, in dem es sie bei den Investitionen in die digitale Infrastruktur der Schulen finanziell unterstützt. Die Länder sollten sich im Gegenzug verpflichten, die entsprechenden pädagogischen Konzepte, die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften weiterzuentwickeln und auszubauen sowie Wartung und Betrieb der Infrastruktur sicherzustellen und gemeinsame technische Standards umzusetzen.

Der Strategie des BMBF ging keine systematische und flächendeckende Bedarfserhebung der schulischen IT-Infrastruktur voraus. Umfassende und exakte Aussagen über die Gesamtsituation der IT an Schulen lagen nicht vor.¹⁵ Das BMBF sah sich nicht in der Lage, hierzu Erhebungen in den Ländern durchzuführen. Es führte an, dass es in diesem Feld keine Zuständigkeit habe. Systematische und deutschlandweite Erhebungen durch Dritte oder andere Formen der Bestandserfassung, z. B. im Rahmen einer Feststellung der Leistungsfähigkeit, zog es hierfür nicht in Betracht. Für seine Strategie legte es auch keine Zielgrößen und Modellszenarien fest, die aus Sicht des Bundes bei einer Digitalisierung der Schulen zu erreichen wären. Obwohl das BMBF den Rückstand Deutschlands im internationalen Vergleich hervorhob, wertete es die Erfahrungen anderer Länder nicht systematisch aus, um Erfolgsfaktoren für den Auf- und Ausbau übergreifender IT-Bildungsinfrastrukturen zu bestimmen.¹⁶

Strategie der Länder

Die Länder stellten kurz nach der BMBF Strategie im Dezember 2016 in der Kultusministerkonferenz (KMK) ihre eigene Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ vor.¹⁷ Sie kündigten an, dass möglichst bis zum Jahr 2021 jede Schülerin und jeder Schüler jederzeit eine digitale Lernumgebung und einen Zugang zum Internet nutzen können sollte. Als Voraussetzungen dafür sahen sie u. a. eine funktionierende Infrastruktur, die Weiterentwicklung des Unterrichts und

¹⁵ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 12. März 2018 (Bundestagsdrucksache 19/1168, Antwort zu Frage 7) sowie Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage vom 22. August 2017 (Bundestagsdrucksache 18/13395, Antwort zu Frage 1).

¹⁶ Zu den internationalen Vergleichen siehe: BMBF, 2016: Strategie für die digitale Wissensgesellschaft, Seite 10 und Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 2. September 2020 (Bundestagsdrucksache 19/22033, Antwort zu Frage 27).

¹⁷ Siehe <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/strategie-bildung-in-der-digitalen-welt.html>. Zu den Ausführungen zur Infrastruktur und Ausstattung der Schulen siehe insbesondere Ziffer 2.2.3.

eine entsprechende Qualifikation der Lehrkräfte an. Sie wollten bundeseinheitliche Regelungen sowie länderübergreifende Synergieeffekte, beispielsweise bei der Nutzung von Plattformen anstreben. Konkret beschrieben sie den Einsatz eines deutschlandweiten Identitäts(ID)-Management-Systems.

Identitäts(ID)-Management-System/Pseudonymisierungsdienst

Ein ID-Management-System generiert personenbezogene Identitäten bzw. Pseudonyme und wird daher auch Pseudonymisierungsdienst genannt. Mit solchen Identitäten kann man sich bei kostenpflichtigen digitalen Angeboten auf Servern der Schulbuchverlage und Medienanbietern als nutzungsberechtigt ausweisen und seinen Lernstand speichern, ohne dass die persönlichen Daten vollständig an Dritte gelangen. Ein ID-Management-System vermittelt somit im Sinne des Datenschutzes zwischen Lehrenden und Lernenden auf der einen Seite und den Service-Anbietern auf der anderen Seite. Voraussetzung für eine breite Nutzung ist ein standardisiertes und gesichertes Verfahren, das Identitäten aus der wahren Identität der Nutzerinnen und Nutzer generiert, die z. B. auf Schulservern hinterlegt ist und nicht weitergegeben werden darf.

Cloud-Strukturen¹⁸ sahen die Länder in ihrer Strategie als Möglichkeit an, um Synergieeffekte durch Zusammenarbeit zu realisieren. Sie brachten zum Ausdruck, dass Insellösungen dagegen Kompatibilität und Wirtschaftlichkeit beeinträchtigten. Ein ländergemeinsames Vorgehen sah die Strategie bei den Cloud-Strukturen nicht vor.

Auch der Länder-Strategie ging keine Bestandserhebung voran, ebenso wenig eine Untersuchung, die Kosten und Nutzen länderspezifischer bzw. länderübergreifender Maßnahmen und Modelle der Umsetzung aufzeigte. Eine Zielvorstellung zu den übergreifenden IT-Infrastrukturen formulierten die Länder nicht, ebenso wenig einen finanziellen Rahmen zur Umsetzung der Strategie.

Das BMBF war in Bezug zum Entwurf der Länder-Strategie der Ansicht, dass die Länder das BMBF „bewusst nur begrenzt“ in ihre Arbeit einbezogen. Dabei

¹⁸ Bei einer Cloud handelt es sich um eine modular gestaltbare Plattform, die über das Internet mit einem persönlichen Zugang aufgerufen wird. Dort können für große Nutzergruppen interaktiv und in Echtzeit oder aus einem Speicher Unterricht und Bildungsinhalte angeboten werden. Mit einem Lernmanagementsystem lassen sich Clouds schul- bzw. klassenspezifisch einrichten. Sie können geräteunabhängig genutzt werden, verlangen aber sichere und stabile Serverstrukturen und gute Internet- bzw. Breitbandanbindungen.

hatten die Ländervertreter erkennen lassen, dass sie eine Realisierung ihrer Strategie ohne namhaftes finanzielles Engagement des Bundes für nicht möglich hielten. Bei einem entsprechenden Angebot würden sie ungeachtet der grundgesetzlichen Möglichkeiten Bundesmittel akzeptieren. Nach Einschätzung des BMBF waren die Länder sehr zurückhaltend bei der Formulierung von konkreten Lösungsansätzen oder verpflichtenden ländergemeinsamen Aktivitäten zur digitalen Bildung, um sich finanziell nicht selbst zu verpflichten.

Nach Veröffentlichung ihrer Strategie nahmen die Länder das Angebot des BMBF für einen „Digitalpakt“ an. Im Jahr 2017 begannen sie mit den Vorbereitungen für eine Bund-Länder Verwaltungsvereinbarung.

2.1.2 Begleitprojekte des BMBF

Während der Verhandlungen mit den Ländern für einen „DigitalPakt Schule“ beschloss das BMBF im Jahr 2018, strategische Themen zur Digitalisierung der Schulen selbst zu besetzen. Aus Bundessicht sah es hierbei die Themen

- „Bundes“-Schulcloud,
- ID-Management und
- Lehrerqualifizierung

als bedeutend an. Hierzu führte es an, dass die heterogenen Lösungen in den Ländern nicht unkoordiniert „wuchern“ dürften. Da die Kompetenzen für die schulische Bildung bei den Ländern liegen, sah das BMBF zugleich die Gefahr, dass ein „Vorpreschen des Bundes“ abgelehnt werden könnte und die Länder Eigenentwicklungen den Vorzug geben.

„Bundes“-Schulcloud

Von August 2016 bis einschließlich August 2021 förderte das BMBF die Entwicklung einer Schulcloud am HPI. Diese Cloud stand anfangs nur Schulen mit einem technisch-naturwissenschaftlichen Schwerpunkt zur Verfügung, die Teil eines vom BMBF geförderten länderübergreifenden Netzwerkes sind.¹⁹

Ende 2018 prüfte das BMBF, wie es den Aufbau einer allgemeinen, überregionalen Schulcloud forcieren konnte. Ergebnis war, dass es den *Betrieb* einer überregionalen Schulcloud nicht fördern darf. Als eine Möglichkeit sah das

¹⁹ Hierbei handelte es sich um das MINT-EC-Netzwerk.

BMBF, über die für den „DigitalPakt Schule“ vorgesehene Gemeinsame Steuerungsgruppe mit den Ländern die *Entwicklung* einer überregionalen Schulcloud als länderübergreifendes Vorhaben zu fördern. Die Länder könnten mit Mitteln aus dem „DigitalPakt Schule“ die Softwarebasis der HPI-Schulcloud in eigener Verantwortung übernehmen und betreiben. Denkbar wären auch weitere Projektförderungen des BMBF zur Entwicklung der HPI-Schulcloud. Zu rechnen wäre mit weiteren finanziellen Forderungen der Länder.

Eine marktorientierte Verwertung der Schulcloud sah das HPI nicht vor. Auch das BMBF strebte dies nicht an und begründete dies mit seiner fehlenden Zuständigkeit für den Bereich Schule.

Seitens der Länder zeichnete sich kein Interesse am Aufbau einer deutschlandweiten Schulcloud ab. Niedersachsen, Brandenburg und Thüringen führten jeweils eigenständige Landesversionen der HPI-Schulcloud ein. Die anderen Länder setzten eigene Entwicklungen fort oder nutzten kommerzielle Produkte. Hierfür nutzten sie auch Mittel des „Digitalpakts Schule“.²⁰

Im Zuge der pandemiebedingten Schulschließungen unterbreitete das BMBF den Ländern am 12. März 2020 das Angebot, die von ihm geförderte HPI-Schulcloud bundesweit zu öffnen und auch für den Betrieb die Kosten zu tragen. Zu diesem Zeitpunkt lagen ihm keine Informationen vor, wie viele Schulen mit Cloud-Lösungen versorgt waren oder kurzfristig versorgt wurden. Bekannt war dem BMBF, dass Länder eigene Schulclouds entwickelten bzw. anboten.²¹ Die Länder lehnten das Angebot des BMBF zur Nutzung der HPI-Schulcloud zunächst ab. Das BMBF wiederholte sein Angebot am 16. März 2020 und betonte, dass die Länder es aufgreifen könnten, wenn sie dies wünschten. Für die Öffnung der HPI-Schulcloud bewilligte es ohne weitere Abstimmung mit den Ländern eine Bundeszuwendung. Die Bewilligung begründete es mit einem „besonders hohen Bundesinteresse“.

²⁰ U. a. in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen. (Die Länder machten hierzu bislang uneinheitliche Angaben in den Berichten zum „DigitalPakt Schule“ an den Haushaltsausschuss, siehe auch Tz. 3.1.4.)

²¹ Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen: Bundestagsdrucksache 19/26791 vom 18. Februar 2021 zu „Lernplattformen in Zeiten von Corona“, Bundestagsdrucksache 19/25875 vom 14. Januar 2021 zu „Öffnung der HPI Schul-Cloud für die Dauer der Krise“ und Bundestagsdrucksache 19/19116 vom 12. Mai 2020, Antwort auf Frage 17. Zu den Angeboten der Länder gehören u. a. „mebis“ (Bayern), „LOGINEO“ (Nordrhein-Westfalen), „Lernraum Berlin“, „Schulcampus RLP“ (Rheinland-Pfalz), „LernSax“ (Sachsen) und die „Digitale Bildungsplattform“ (Baden-Württemberg).

Außerhalb der drei Länder, die sich bereits vor der Pandemie für eine landesspezifische Einführung der HPI-Schulcloud entschieden, nahmen in den anderen Ländern 2 % der Schulen die für sie kostenfreie HPI-Schulcloud an.²² Eine Erhebung zeigte, dass so gut wie alle allgemeinbildenden Schulen in der Zeit der Schulschließung Lernangebote bereits in digitaler Form zur Verfügung stellen konnten. Den Schulen fehlte jedoch mehrheitlich ein Konzept, das die Versorgung von Schülerinnen und Schülern mit Lernangeboten regelte.²³

Für die Entwicklung und den Betrieb der HPI-Schulcloud stellte das BMBF bis August 2021 knapp 16,3 Mio. Euro bereit.²⁴ Seit dem 1. August 2021 finanziert es die Weiterentwicklung und den Betrieb der HPI-Schulcloud in Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen mit 34 Mio. Euro aus dem „DigitalPakt Schule“. Die drei Länder betreiben spezifische Varianten der nun sogenannten „dBildungscloud“. Zusätzlich fördert das BMBF seit dem 15. November 2021 die bundesweite Nutzung und den Ausbau der „dBildungscloud“ zu einer „Datendrehscheibe“ mit über 10 Mio. Euro.²⁵

Pseudonymisierung bzw. ID Management über die HPI-Schulcloud

Mit der HPI-Schulcloud förderte das BMBF auch die Entwicklung einer Pseudonymisierungsschnittstelle. Hiermit stand Ende 2018 eine Lösung für ein übergreifendes ID-Management bereit, die das HPI als freie Software („Open Source“) allgemein zugänglich machte.

Die Absicht, ein solches ID-Management zu entwickeln hatten auch die Länder (siehe Tz. 2.1.1). Anfang 2018 stellte das BMBF fest, dass auf Länderseite

²² Nach Berechnung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Zahlen von Anfang 2021 in der o. g. Antwort der Bundesregierung vom 18. Februar 2021 und Angaben aus dem Datenportal des BMBF zur Anzahl der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. (Alle Länder außer Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen.)

²³ Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH: Schule auf Distanz (Mai 2020), <https://www.vodafone-stiftung.de/schule-auf-distanz/>. Siehe auch Nationaler Bildungsbericht – Bildung in Deutschland 2020 (Bundestagsdrucksache 19/24780): Knapp die Hälfte der Schulen im Sekundarbereich I setzte bereits im Jahr 2018 Lernmanagement-Systeme ein.

²⁴ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 19/25875 vom 14. Januar 2021) zu „Öffnung der HPI Schul-Cloud für die Dauer der Krise“.

²⁵ Hierbei handelt es sich um das zu 100 % vom BMBF geförderte Vorhaben „Erprobung und Weiterentwicklung von Interoperabilität und Portabilität etablierter Lehr-Lern-Managementsysteme im Zuge eines nationalen Bildungsraumes“ (Laufzeit 15. November 2021 bis 14. September 2026, Zuwendungsempfängerin ist die Dataport AöR). Der Auswahl ging kein öffentliches Verfahren mit einer Bekanntmachung voraus. Zum Zusammenhang mit der Nationalen Bildungsplattform, siehe Tz. 6.5.

hierzu kein Ansatz sichtbar war, da das Interesse fehlte. Um die Länder zu einer Umsetzung zu bewegen, wollte das BMBF ihnen unabhängig vom „DigitalPakt Schule“ und in Verbindung mit der HPI-Schulcloud eine Förderung anbieten. Das BMBF versprach sich hiervon, gegenüber den Ländern in eine aktive Position bei der Weiterentwicklung der Schulcloud zu kommen.

Nicht spezifischer analysierten das BMBF und die Länder, ob und welche datenschutzrechtlichen Risiken es bei der privaten und schulischen Nutzung von digitalen Verlagsangeboten gab und warum ein öffentlich finanzierter, übergreifender ID Vermittlungsdienst notwendig war.²⁶ Das BMBF hielt fest, dass insbesondere die Verlage „größtes Interesse“ an einem ID Vermittlungsdienst von staatlicher Seite hätten, da sie damit datenschutzkonform auf ihren Servern sowohl schulische wie auch private Angebote betreiben können. Ohne eine solche Lösung drohe ihnen nach Auffassung des BMBF, dass ihre personenbezogenen, digitalen Verlagsprodukte jenseits der schulischen Landesserver nicht genutzt werden dürften. Die Eltern würden die Datenschutzrisiken bei der privaten Nutzung dieser digitalen Verlagsprodukte – z. B. zur individuellen Nachhilfe – nicht wahrnehmen. Sie könnten bei einer privaten Anmeldung auf Servern der Verlage die Identität ihrer Kinder preisgeben. Dies würde die pseudonymisierte Nutzung dieser Angebote über die Schule entwerten und könnte das gesamte System datenschutzkonformer Schulcloud-Lösungen aushebeln.

Gegenüber den Ländern regte die FWU²⁷ in der Projektentwicklung eine Gebührenfinanzierung für ein übergreifendes ID-Management-System an und verwies darauf, dass auch bei der Lernmittelzulassung Gebühren verlangt werden. Die Ländervertreter argumentierten dagegen, dass für Standards nicht bezahlt werden müsse. Die Schulbuchverlage präsentierten derweil bereits eine eigene Lösung.²⁸

Trotz großer technischer Herausforderungen bei der Integration bestehender Systeme, einer schwachen bzw. unklaren Interessenlage bei den Ländern an einem übergreifenden ID-Management-System, einem zum Teil unklaren

²⁶ Seitens der Schulbuchverlage gab es z. B. die gemeinsame Initiative digitale-schulbuecher.de, jetzt bildungslogin.

²⁷ Beschreibung der FWU in Tz. 5.

²⁸ Siehe digitale-schulbuecher.de, jetzt bildungslogin.

Aufgabenverständnis auf Seiten der Auftraggeber und eines schon vorhandenen Ansatzes im Rahmen der HPI-Schulcloud sprachen sich BMBF und die Länder dafür aus, einen solchen Dienst mit Mitteln des „DigitalPakts Schule“ zu finanzieren. Die Beauftragung erteilten die Länder im Februar 2021.²⁹

Lehrerfortbildung

Das BMBF kam Anfang 2018 zur Einschätzung, dass die Lehrerfortbildung in den Ländern nicht ausreiche für die Umsetzung des „DigitalPakts Schule“. Pilotprojekte des BMBF sollten daher zum Erfolg des „DigitalPakts Schule“ beitragen. Seine Einschätzung gründete es auf eine Auswertung der Mittelansätze für die Lehrerfortbildung in den Haushaltsplänen der Länder. Das BMBF stellte fest, dass die Angaben der Länder unterschiedlich waren und kein Gesamtbild ergaben. Wie es hieraus Defizite in der Lehrerfortbildung ableitete, verdeutlichte es nicht. Für das Land Sachsen bekräftigte das BMBF später die Auffassung, dass das Land Probleme habe, die für den „DigitalPakt Schule“ vorgesehene und mit den Ländern verabredete Lehrerqualifizierung zu leisten. Worauf diese Auffassung gründete, führte es nicht aus.

Auf Anregung der Landesregierungen in Sachsen und im Saarland initiierte das BMBF Vorhaben zur Förderung der Lehrerfortbildung in diesen beiden Ländern.³⁰ Im Saarland sollte eine Cloud entwickelt werden, um Lehr- und Lernmodule bereitzustellen. Das BMBF bezeichnete den Vorschlag im November 2018 als unausgereift und verwies darauf, dass es vergleichbare Cloudangebote schon gebe.

Den Projektvorschlag aus Sachsen kritisierte das BMBF als zu „Hardware-lastig“. Es empfahl daher, das Projekt eher im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ zu fördern. Während des Vermittlungsverfahrens zur Grundgesetzänderung für Artikel 104c Grundgesetz unterbrach das BMBF die Beratungen zu den beiden Projekten um den Eindruck zu verhindern, der Bund mische sich in die Kulturhoheit der Länder ein. Nachdem Bund und Länder sich auf den „DigitalPakt

²⁹ Projekt VIDIS (siehe Tz. 3.1.3). Die Entscheidung über Anträge für länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ treffen die Länder alleine. Das BMBF ist jedoch an der Beratung beteiligt (siehe Tz. 3.1).

³⁰ CLEVER – Lehren und Lernen mit digitalen Medien – Entwicklung kompetenzorientierter Inhalte auf Basis einer cloudbasierten Software-Lösung (5,5 Mio. Euro im Zeitraum November 2019 bis November 2022).
UndiMeS – Unterrichten mit digitalen Medien in Sachsen (5,5 Mio. Euro im Zeitraum November 2019 bis Dezember 2022).

Schule“ verständigt hatten, bewilligte das BMBF die beiden Förderungen als Vollfinanzierungen aus Bundesmitteln außerhalb des „DigitalPakts Schule“. Bei der Antragsprüfung führte es keine Kompetenzgrundlage auf, die dem Bund eine alleinige Förderung schulischer Projekte gestattete.³¹ Die Zuwendungen begründete es damit, dass Lehrkräfte konkrete inhaltliche Anregungen bräuchten, um digitale Medien im Unterricht sinnvoll nutzen zu können. Dieser Bedarf werde nicht gedeckt.

Im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ hatten die Länder sich verpflichtet, die Fortbildung der Lehrer selbst zu leisten.³² Zudem stehen dort Fördermittel für Schulclouds zur Verfügung. Die beiden genannten Vorhaben hat das BMBF ohne Abstimmung mit den Ländern nach dem Start des „DigitalPakts Schule“ bewilligt. Die Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer fördert es auch im Bundes-Länder Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“.

2.1.3 Kein Rahmenprogramm des BMBF

(1) In seiner Strategie kündigte das BMBF im Jahr 2016 an, dass es sein Förderprogramm „Digitale Medien in der beruflichen Bildung“ zu einem bildungsbereichsübergreifenden Rahmenprogramm „Digitale Medien in der Bildung“ ausbauen wollte.³³ Ein solches Rahmenprogramm, das auch die zuvor dargestellten, begleitenden Projekte des BMBF zum „DigitalPakt Schule“ umfasste und in dem es seine Ziele und den Mitteleinsatz darlegte, gibt es bislang nicht.³⁴

(2) Das BMBF ist gehalten, Ausgaben nach Zwecken getrennt in seinem Einzelplan zu veranschlagen. Hintergrund ist die Sicherung der Budgethoheit sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Kontrolle des Haushaltsplanes.³⁵

Bis zum Jahr 2016 veranschlagte das BMBF Mittel für Digitalisierungsvorhaben in der Bildung im Haushaltstitel „Digitale Medien in der Bildung“. Dieser Titel zählte zum Bildungskapitel seines Einzelplanes.³⁶ In den Einzelplänen der

³¹ Auch im „DigitalPakt Schule“ ist dem Bund die Förderung der Lehrerbildung nicht möglich. Artikel 104c Grundgesetz zielt ab auf kommunale Bildungsinfrastrukturen.

³² § 16 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

³³ BMBF, 2016: Strategie für die digitale Wissensgesellschaft, Seite 17.

³⁴ Auch die BMBF Initiative Digitale Bildung vom 22. Februar 2021 präzisierte dies nicht (<https://www.bmbf.de/de/bildung-digital-3406.html>).

³⁵ § 17 Absatz 1 BHO.

³⁶ Kapitel 3002 Titel 685 43 mit den Erläuterungsziffern „Digitale Medien in der beruflichen Qualifizierung, OER“ und „Medienbildung“.

Jahre 2017 bis 2019 wählte es hierfür den Titel „Instrumente zur strategischen Gestaltung des Digitalen Wandels“ im Forschungskapitel seines Einzelplanes.³⁷ Ab dem Haushaltsjahr 2020 waren die Mittel wieder im Bildungskapitel in dem neuen Titel „Digitaler Wandel in der Bildung“ aufgeführt. Hier veranschlagte das BMBF für das Jahr 2021 für „Begleitmaßnahmen zum DigitalPakt Schule“ 9 Mio. Euro.³⁸ Im gleichen Titel stellte es unter der Erläuterung „Bildungsbereichsübergreifende strategische Digitalisierungsvorhaben“ weitere 12 Mio. Euro zur Verfügung, aus dem es u. a. die HPI-Schulcloud und Projekte für freie Lehr- und Lernmaterialien (OER) finanzierte. Es begründete diese Mittelveranschlagung nicht. Unklar blieb auch, welche Mittel das BMBF darüber hinaus aus diesem und anderen Haushaltstiteln für begleitende oder vorbereitende Maßnahmen zur Digitalisierung in der Bildung einsetzt. Die Projektlisten aus den Jahren 2016 bis 2019, die das BMBF informell zur Haushaltsaufstellung vorlegte, stimmten zudem nicht mit der Titelstruktur der Einzelpläne für diese Jahre überein.

2.1.4 Länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“

(1) Ausschließlich für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen im „DigitalPakt Schule“ sind Bundesmittel von 250 Mio. Euro vorgesehen.³⁹ Für ein länderübergreifendes Vorhaben müssen mindestens zwei Länder zusammenarbeiten. Landesweite Maßnahmen ohne übergreifende Elemente fallen nicht hierunter. Hiermit wollten das BMBF und die Länder beispielsweise Infrastrukturen für digitale Bildungsmedien und Unterrichtsmaterialien, wie Portale sowie Schnittstellenstandards, ein gemeinsames ID-Management-System und digitale Infrastrukturen für die Qualifizierung des Lehrpersonals fördern.⁴⁰ Nicht alle Länder, aber insbesondere das BMBF versprachen sich von diesen Maßnahmen einen übergreifenden, strukturbildenden Effekt für das digitale Lernen an den Schulen.

³⁷ Kapitel 3004 Titel 685 13 mit der Erläuterungsziffer „Digitalisierung in der allgemeinen, beruflichen und Hochschulbildung“.

³⁸ Titel 3002/685 45, Erläuterungsziffer 3. Davon sind 4,1 Mio. Euro für den DLR-Projektträger eingeplant.

³⁹ § 8 Absatz 2 Nummer 2 und § 11 Absatz 7 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁴⁰ Verwaltungsvereinbarung § 3 Absatz 3 und Anlage 1 der Verwaltungsvereinbarung.

Zu keinem Zeitpunkt führten das BMBF oder die Länder hinsichtlich der übergreifenden und deutschlandweiten Infrastrukturen für das digitale Lernen an den Schulen eine systematische Bedarfserhebung durch. Sie erhoben nicht, welche öffentlichen Angebote es von den Schulträgern bzw. Kommunen, den Ländern, dem Bund und den Rundfunkanstalten bereits gab. Auch Möglichkeiten für eine übergreifende Nutzung oder systematische Weiterentwicklung blieben ungeprüft. Sie führten auch keine Markterhebung durch.⁴¹ Worauf die zahlenmäßige Festlegung der Haushaltsmittel für die länderübergreifenden Maßnahmen gründete, ging aus den Unterlagen nicht hervor.

(2) Mitte 2021 waren sieben übergreifende Maßnahmen in Höhe von rund 53 Mio. Euro bewilligt.⁴² Dies entsprach einem Fünftel des vorgesehenen Bundesbudgets für die länderübergreifenden Maßnahmen.

Die Länder sahen die Gründe für die fehlende Dynamik in der zeitlichen Befristung des „DigitalPakts Schule“ und dem Ausschluss der Förderung von Bildungsinhalten („Content“). Mangels geeigneter Projektideen sahen sie davon ab, ihre Zusammenarbeit für länderübergreifende Maßnahmen zu intensivieren. Die Länder regten eine Nachsteuerung auf politischer Ebene an und wollten sich u. a. dafür einsetzen, dass aus den Mitteln für länderübergreifende Maßnahmen über das Jahr 2020 hinaus weiterhin Bildungsinhalte gefördert werden können (wie in der entsprechenden, zeitlich befristeten Corona Hilfe). Ein weiterer Vorschlag lautete, die Mittel für bisher nicht finanzierbare Aufwendungen wie laufende betriebliche Kosten und administrative Aufgaben zu verwenden.

⁴¹ Siehe auch Deutscher Bundestag Antwort der Bundesregierung Bundestagsdrucksache 19/1168 vom 12. März 2018, Frage 7.

⁴² Siehe Übersicht 2 in der Anlage. Zum Entscheidungsverfahren, siehe Tz. 3.

Corona Hilfe zur Bereitstellung von Bildungsinhalten

Im Zuge der pandemiebedingten Schulschließungen beantragten die Länder am 17. März 2020 beim BMBF 100 Mio. Euro Bundesmittel aus dem „DigitalPakt Schule“, um kurzfristig digitale Lehr-Lern-Infrastrukturen und Bildungsinhalte zu beschaffen. Die Mittel sollten nach dem jeweiligen Landesanteil aus dem Teilbudget für länderübergreifende Maßnahmen bereitgestellt werden. Eine Pflicht zur länderübergreifenden Kooperation sahen die Länder in ihrem Antrag nicht vor. Das BMBF hielt eine solche Förderung von Bildungsinhalten aus dem „DigitalPakt Schule“ bis zum Jahresende 2020 für vertretbar und teilte den Ländern hierzu seine Zustimmung mit. Auf ihren Antrag ging es nicht näher ein.⁴³

Am 14. Mai 2020 erklärte das BMBF auf seiner Internetseite, dass es den Ländern für die Nutzung digitaler Bildungsangebote und den Ausbau von Infrastrukturen zum Ausgleich von Schulschließungen 100 Mio. Euro aus dem „DigitalPakt Schule“ zugewiesen habe. Diese Mittel kämen aus den Teilbudgets für landesweite und länderübergreifende Maßnahmen.⁴⁴ Für diese Maßnahmen sieht die Verwaltungsvereinbarung für den „DigitalPakt Schule“ jeweils bis zu 250 Mio. Euro Bundesmitteln vor.⁴⁵

Weitere Details zur Anrechnung auf die Teilbudgets und zum Nachweis der Mittelverwendung waren für diese Corona Hilfe in den Akten des BMBF nicht dokumentiert.

Die Länder sind gehalten bis zum 16. Mai 2022 eine Mittelplanung für die länderübergreifenden Maßnahmen vorzulegen. Nicht verplante Mittel können danach auf andere Länder umverteilt werden. Nach der Verwaltungsvereinbarung sollen sie jedoch weiterhin ausschließlich für länderübergreifende Maßnahmen bestimmt sein.⁴⁶

⁴³ Die Länder nahmen am 16. April 2020 die Entscheidung des BMBF zur Kenntnis. Demnach sollten Bildungsinhalte zu den mit den Investitionen unmittelbar verbundenen Ausgaben zählen und im „DigitalPakt Schule“ bis Ende 2020 förderfähig sein. Erwiesen sich dabei Jahreslizenzen als wirtschaftlicher wollte das BMBF auch eine Förderung über den 31. Dezember 2020 hinaus gewähren. Die Laufzeit müsse aber noch während der Schulschließungen beginnen.

⁴⁴ Siehe Mitteilung des BMBF vom 14. Mai 2020, zitiert im Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 1. Februar 2021 (WD 8 - 3010 - 097/20).

⁴⁵ § 8 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁴⁶ § 11 Absatz 7 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

Das Land Nordrhein-Westfalen erklärte dem Bundesrechnungshof Ende April 2021, dass es keine Strategie zur Verwendung seiner restlichen Mittel für länderübergreifende Maßnahmen habe und die Aufnahme neuer Projekte offen sei. Ziel sei es dennoch, alle dem Land für länderübergreifende Vorhaben zur Verfügung stehenden Mittel zu verausgaben.

2.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat ohne eigene Zuständigkeit versucht, strukturbildend und übergreifend die Digitalisierung an den Schulen zu fördern. Sein Engagement hat weitgehend auf der Unterstellung gefußt, dass die Bemühungen der Länder nicht ausreichend gewesen seien. Ob die Länder allerdings tatsächlich ihrer Verantwortung nicht gerecht wurden, hat es nicht näher analysiert und hierfür seine fehlende Kompetenz angeführt. Das BMBF hat den Ländern finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt und daran festgehalten, obwohl die Länder es nur selektiv an den eigenen Planungen beteiligten. Es hat keinen konkreten Bedarf aufgezeigt, der ein Handeln des Bundes in diesem Bereich rechtfertigen würde. Dennoch hat es sich ermächtigt gesehen, auf unterschiedliche Weise in den Schulbereich hineinzuwirken und sich hierbei über die haushaltsrechtlichen Vorgaben hinweggesetzt.

(2) Die Länderstrategie wiederum hat den Bedarf auch nicht analysiert und genauer aufgezeigt. Aus ihr ist nicht die konkrete Bereitschaft für ein gemeinsames, deutschlandweites Vorgehen zur Digitalisierung der Schulen hervorgegangen. Schon aufgrund der mangelnden Bereitschaft und Selbstverpflichtung der Länder, übergreifende IT-Infrastrukturen zu schaffen, hätte das BMBF sein Angebot zur finanziellen Unterstützung zurückziehen sollen. Stattdessen hat es die sich überlagernden Strategien – seine eigene, die der KMK und die der einzelnen Länder – hingenommen, ohne darauf zu drängen, die gemeinsamen Voraussetzungen für übergreifende IT-Infrastrukturen der Schulen zu klären und eine geordnete Vorgehensweise zu verabreden. Hierdurch ist es schon in der Planungsphase nicht gelungen technische Synergien, z. B. über gemeinsame Cloud Strukturen, zu realisieren.

(3) Weder bei den Projekten zur Schulcloud, noch zum ID-Management und zur Lehrerfortbildung hat das BMBF vorab den Bedarf und die Notwendigkeit seiner Zuwendungen untersucht. Dies ist insbesondere auch deshalb nicht hinnehmbar, weil es sich nicht um ergebnisoffene Forschungsprojekte handelte,

sondern um Projekte mit denen das BMBF strategisch zentrale Bereiche der Digitalisierung der Schulen an sich ziehen wollte. Für den Bund hätten sich daraus langfristige finanzielle Verpflichtungen jenseits seiner Zuständigkeiten ergeben, da die Länder die vom BMBF angestoßenen Projekte nicht selbstständig getragen hätten. Darüber hinaus hat das BMBF mit seinen Mitteln redundante Angebote gefördert und nicht das in seiner Macht stehende unternommen, um Entwicklungen zusammenzuführen oder zu beenden. Alle Länder sind im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht, ihren Aufgaben gerecht zu werden und den Schulbetrieb auch mit digitalen Instrumenten zu gewährleisten. Da sie hierzu nicht auf eigene technische und pädagogische Entwicklungen verzichten, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass sich keines der BMBF Projekte nachhaltig durchsetzen wird.

Seine Planungen und Absichten zu den Begleitprojekten im schulischen Bereich hat das BMBF nicht transparent gemacht. Die wechselnde Veranschlagung in unterschiedlichen Haushaltskapiteln und die thematisch nicht präzise gefassten Bezeichnungen im Einzelplan haben gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit verstoßen.

(4) Die Planungsmängel haben sich auch bei den länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“ fortgesetzt. Die vorab gestarteten Projekte des BMBF haben gezeigt, dass das BMBF nicht davon überzeugt war, dass die Länder rechtzeitig und umfassend grundlegende Strukturen für die Bereitstellung und den Zugang zu digitalen Bildungsmedien und die Verbesserung der Lehrkräftefortbildung schaffen werden. Mehr als fünf Jahre nach der Veröffentlichung der Länder-Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ und zweieinhalb Jahre nach dem Start des „DigitalPakts Schule“ haben die Länder ein Fünftel der für länderübergreifende Maßnahmen vorgesehenen Mittel bewilligt. Auch mit weiteren Vorhaben kann der „DigitalPakt Schule“ in diesem Förderbereich nicht mehr seinem strukturenbildenden Anspruch gerecht werden. Technische und organisatorische Synergiepotenziale der übergreifenden und bundesweiten Zusammenarbeit bleiben ungenutzt. Der Bundesrechnungshof geht nicht davon aus, dass die Mittel fachlich und zeitlich noch zweckentsprechend für länderübergreifende Maßnahmen eingesetzt werden können. Für nicht hinnehmbar hält er es, wenn die Mittel über die Sondersituation der Schulschließungen hinaus für ureigene Länderaufgaben, wie die Bereitstellung des Lehrstoffs, eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hält die Bemühungen des BMBF, bundesweit übergreifende Maßnahmen und einheitliche Standards für die Digitalisierung der Schulen – sei es mit eigenen Projekten oder über den „DigitalPakt Schule“ – zu befördern, für gescheitert. Dies wäre vermeidbar gewesen, wenn sich das BMBF konsequent mit dem Handlungsrahmen und den Entwicklungen der Länder auseinandergesetzt und darauf verzichtet hätte, am Bedarf vorbei Parallelangebote zu schaffen.

2.3 Empfehlungen

(1) Das BMBF muss von weiteren eigenen Strategien und Begleitprojekten zur Digitalisierung der Schulen außerhalb des „DigitalPakts Schule“ absehen. Die bisherige, intransparente Veranschlagungspraxis seiner Maßnahmen muss es beenden. Es fehlt ihm hierfür nicht nur die Zuständigkeit. Seine Initiativen führen vielmehr zu Angeboten, die redundant zu denen der Länder sind. Sie werden von ihnen auch nicht in dem Maße nachgefragt, das nötig wäre, um über Anwendungen bundesweite Strukturen und Quasi-Standards zu schaffen. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Bundesprojekte unnötige Konkurrenzsituationen schaffen und letztlich die Entwicklungskraft der Länder schwächen.

(2) Übergreifende IT-Bildungsinfrastrukturen und gemeinsame Standards wären zum Beginn der Investitionen in die kommunale Infrastruktur sinnvoll gewesen, um technische Größenvorteile zu nutzen und Maßnahmen effektiver und effizienter umzusetzen. Da der „DigitalPakt Schule“ in den Ländern und bei den Schulträgern planerisch schon weit vorgeschritten ist, sollte an der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen nicht mehr festgehalten werden. Die Erwartungen an diese Maßnahmen haben sich alleine schon nicht erfüllt, weil der Umfang der Projekte zu gering ist. Die übergreifenden Angebote werden zu spät kommen. Da die Länder und Schulträger für ihre jetzigen Beschaffungen auf einen verlässlichen Rahmen angewiesen sind, können sich die erhofften Synergieeffekte nicht mehr einstellen. Wie im Folgenden noch ausgeführt wird, gibt es auch erhebliche verfahrenstechnische Mängel, die große Verzögerungen nach sich ziehen.

(3) Halten BMBF und Länder dennoch an den länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“ fest, ist es dringend geboten, die Ziele und den grundsätzlichen Bedarf an länderübergreifenden und

deutschlandweiten Infrastrukturen für das digitale Lernen an Schulen zu bestimmen. Hierbei sind auch bestehende Angebote umfassend einzubeziehen. Grundvoraussetzungen einer wirksamen Förderung sind eine Klärung des Bedarfs sowie eine genaue Zielbestimmung.⁴⁷ Das BMBF sollte die Länder daran erinnern, dass sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch bei den länderübergreifenden Maßnahmen zu beachten haben. Bereits bei der Planung und Strategieentwicklung müssen auch sie die Wirtschaftlichkeit untersuchen und u. a. die Ausgangslage und den Bedarf analysieren. Bei Verstößen gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot muss das BMBF die Mittel zurückfordern.

Das BMBF muss sich mit den Ländern baldmöglichst konkret darüber verständigen, ob sie bereit sind, übergreifende Strukturen auch zu nutzen und auf eigene gegenläufige oder doppelte Entwicklungen zu verzichten. Andernfalls steht eine weitere Förderung länderübergreifender Maßnahmen in Frage. Keinesfalls darf das BMBF zulassen, dass die Mittel für länderübergreifende Maßnahmen für Zwecke verwandt werden, die aus dem Rahmen des „DigitalPakts Schule“ fallen oder sich noch nicht vorhersehen lassen.

2.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat entgegnet, dass sich seine Zuständigkeit „zweifelsfrei“ aus Artikel 104c Grundgesetz ergebe. Im Übrigen dürfe es Forschungs- und Entwicklungsprojekte auch im Bereich der Schule fördern. Den Nachholbedarf an deutschen Schulen im Bereich der Digitalisierung hätten zahlreiche internationale Studien festgestellt. Bei den Verhandlungen zum „DigitalPakt Schule“ sei allen Beteiligten der Mangel offensichtlich gewesen. Eine gesonderte Datenerhebung zum Bedarf hätte zu jahrelangen Verhandlungen zwischen Bund und Länder geführt. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an einer fehlenden Bedarfsprüfung sei dem BMBF mit Blick auf die pandemiebedingten Schulschließungen, den internationalen Vergleichen und den aktuellen Debatten nicht nachvollziehbar. Das BMBF könne ebenso die Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht nachvollziehen, dass die Länder auch ohne Hilfe des Bundes alle nötigen Maßnahmen bei der Digitalisierung der Bildung trafen. Schließlich forderten sie seit Beginn des „DigitalPakts Schule“ die Hilfen des Bundes zu verstetigen. Für alle Seiten sei offensichtlich, dass ein Handeln des Bundes notwendig

⁴⁷ Impulse für Parlament und Regierung: Chancen der neuen Wahlperiode nutzen, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 09/2021, S. 15.

sei. Im Übrigen müsse für jede Schule bei der Antragsstellung der Förderbedarf aufgezeigt werden.

(2) Laut BMBF befasse sich der Bundesrechnungshof in seinem Bericht mit Projekten des BMBF, die in keiner Verbindung zum „DigitalPakt Schule“ ständen. Folge man dieser Ansicht wäre jedes Förderprojekt aus dem Bildungsbereich des BMBF dem „DigitalPakt Schule“ zuzuordnen.

Das BMBF Projekt HPI-Schulcloud werde nun von drei Ländern als länderübergreifende Maßnahme im „DigitalPakt Schule“ ausgebaut. Dies spreche gegen eine drohende Entstehung von Doppelstrukturen.

(3) Das BMBF hat eingeräumt, dass die wechselnde Mittelveranschlagung gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit verstieß. Es werde im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren die Erläuterungen anpassen.

(4) Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine stärker koordinierte und strategische Planung der Länder zielführender gewesen wäre. Der Bund habe dafür aber keine Steuerungskompetenzen. In allen Ländern gebe es einen enormen Bedarf an IT-Basis-Infrastruktur. Länderübergreifende Maßnahmen hätten daher anfangs nicht die höchste Priorität gehabt. Hinzu käme, dass durch die Corona Pandemie im ganzen Land der Fokus mehr auf die operative Aufrechterhaltung des Systems gelegt wurde als auf die strategische Weiterentwicklung.

Hinsichtlich der Mittelbindung rechne das BMBF mit weiteren Fortschritten. Dem BMBF sei nicht bekannt, dass die Länder die Mittel für andere Zwecke nutzen wollen. Die Verwaltungsvereinbarung sehe keine Umwidmung der Mittel für länderübergreifende Maßnahmen vor.

2.5 Abschließende Würdigung

Mangelnde Bundeskompetenz für schulische Aufgaben

Das BMBF behauptet, dass Artikel 104c Grundgesetz dem Bund eine „zweifelsfreie“ Zuständigkeit bei der Digitalisierung der Schulen gewähre. Der Bundesrechnungshof hält hierzu fest, dass der Bund seit dem Jahr 2019 die Möglichkeit hat, *Finanzhilfen* an die Länder zu gewähren. Eine neue Aufgabenzuständigkeit für die Schulen leitet sich hieraus für den Bund nicht ab. Das BMBF beruft sich im Weiteren darauf, dass es Forschungsprojekte ohne Einschränkungen auch im schulischen Bereich fördern dürfe. Bei den in diesem Bericht klar

benannten BMBF Projekten handelte es sich jedoch nicht um entwicklungsorientierte Forschungsprojekte. Das BMBF wirkte hiermit in einzelnen Ländern auf die Lehrerbildung ein oder schuf mittels Projektförderung Infrastrukturen. Seine Zuständigkeit, „Forschung und Entwicklung“ zu fördern gibt dem BMBF keine Generalzuständigkeit. Sein erratisches Handeln nimmt den Ländern in der Konsequenz die Verantwortung für ihre Aufgaben. Letztlich beeinflusst diese Störung der Aufgabenwahrnehmung effizientes Verwaltungshandeln im föderalen Staat. Das BMBF darf mit eigenen Strukturen bildenden Projekten nicht länger in den schulischen Bereich oder die Lehrerbildung einwirken. Es ist in keiner Weise legitimiert, gegen – aus seiner Sichtweise – „unkoordinierte Wucherungen“ in den Ländern vorzugehen.

Das BMBF selbst weist darauf hin, dass eine über die Finanzhilfe hinausgehende Einwirkung des Bundes in Länderangelegenheiten vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) als nicht verfassungsgemäß angesehen wird. An diesen Rahmen muss das BMBF sich halten und in diesem Rahmen muss es eine wirkungsvolle Steuerung mit den Instrumenten der Verwaltungsvereinbarung entfalten. Hinsichtlich seiner eigenen Maßnahmen begrüßt der Bundesrechnungshof es jedenfalls, dass das BMBF in einem ersten Schritt zugesagt hat sie im Haushalt transparenter darzustellen, sodass Themen und Umfang ersichtlich werden.

Fehlende Bedarfsorientierung

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht den Willen des Gesetzgebers, mit Finanzhilfen des Bundes in die schulische IT-Infrastruktur zu investieren. Dies entbindet das BMBF jedoch nicht davon, auf Bedarf und Wirtschaftlichkeit der gesamten Finanzhilfen zu achten. Dies muss es auch von den Ländern verlangen. Der Hinweis des BMBF auf die im „DigitalPakt Schule“ vorgesehene Bedarfsaufnahme in den Schulen verfängt an dieser Stelle nicht. Die Schulen bzw. Schulträger verplanen in ihren Anträgen die ihnen zugeteilten Budgets. Diese Bedarfsaufnahmen auf schulischer Ebene ersetzen nicht die vorbereiteten Planungen für den Zuschnitt der gesamten Finanzhilfe. Bei einer solchen vorbereitenden Gesamtplanung hätte das BMBF – abweichend vom Königsteiner Schlüssel (siehe Tz. 3.1.3) – auch eine bedarfsorientierte Mittelverteilung eingehend erörtern können.

In vielen Bereichen forderte die Corona Pandemie rasche Entscheidungen. Besonders in diesen Zeiten müssen sie planvoll sein und auf die Linderung konkreter Mängel gerichtet werden. Solange der Bedarf sich an der vom BMBF behaupteten „Offensichtlichkeit“ der Beteiligten orientiert, können sie beliebige Forderungen an den Bund richten. Die Forderung der Länder, den „DigitalPakt Schule“ zu verstetigen, zeugt bereits hiervon. Hierfür muss das BMBF jedoch gemeinsam mit den Ländern die Ausgangslage und den Bedarf an weiteren Finanzhilfen systematisch untersuchen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Finanzhilfen zusätzlich wirken und nicht die Investitionen der Länder ersetzen.

Doppelstrukturen

Bei den von der öffentlichen Hand geförderten Schulclouds widerspricht der Bundesrechnungshof der Einschätzung des BMBF und stellt fest, dass es weiterhin Doppelstrukturen gibt: Auf der einen Seite die vom BMBF und aus Bundesmitteln des „DigitalPakt Schule“ geförderte „dBildungscloud“ und auf der anderen Seite die Clouds der Länder. Der Bundesrechnungshof hat sich dagegen ausgesprochen, mit Bundesmitteln weitere zu den Ländern parallele Entwicklungen zu fördern.

Beim Ausbau der „dBildungscloud“ mit nunmehr 44 Mio. Euro Bundesmitteln sieht der Bundesrechnungshof zudem eine Verzerrung des Wettbewerbs zulasten privater Anbieter von Schulclouds und Lernmanagementsystemen.

Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen aufgeben

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, nicht länger an der Förderlinie für die länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“ festzuhalten. Die fehlenden Standards und Synergien lassen sich auf diese Weise nicht mehr realisieren. Der Bundesrechnungshof warnt davor, künftig in ähnlicher Weise, z. B. in eine Förderung der Lehrerbildung einzutreten.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, sich genauer mit den Planungen der Länder für die restlichen Mittel der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakt Schule“ auseinanderzusetzen. Im Kreis der Länder hieß es zur Jahresmitte 2021, dass hinsichtlich weiterer Projekte eine „Sättigungsgrenze“ erreicht sei. Ein auf bloße Mittelbindung und Mittelabfluss gerichtetes Vorgehen darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes

keinesfalls das oberste Ziel bei einer Fortführung der länderübergreifenden Maßnahmen sein.

3 Mangelnde Steuerung des BMBF bei den länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“

3.1 Sachverhalt

Das BMBF und die Länder wollten den „DigitalPakt Schule“ ursprünglich als ein Gemeinschaftsprogramm auf Basis von Artikel 91c Grundgesetz anlegen.⁴⁸ Da der Bund im Schulbereich jedoch über keine eigene Verwaltungszuständigkeit verfügt, lehnten die Verfassungsressorts innerhalb der Bundesregierung dies ab. Das BMBF entschied sich daher, im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ den Ländern Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz zu gewähren. Damit verlor es allerdings die Möglichkeit, bei den länderübergreifenden Maßnahmen mitzuentcheiden. Dies entsprach nicht dem ursprünglichen Anliegen des BMBF, eine inhaltlich-gestalterische Rolle einzunehmen und die Länder zur Nutzung der geschaffenen digitalen Infrastrukturen zu verpflichten. So sah es beispielsweise keine Möglichkeit mehr, die Länder auf die Nutzung einer „Bundes“-Schulcloud festzulegen.

Das Grundgesetz schreibt bei Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz vor, dass die Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme im Einvernehmen mit dem Bund festgelegt werden.⁴⁹ Das BMF führt in seinen Leitlinien hierzu aus, dass Bundesvorgaben für die Länderprogramme sicherstellen sollen, dass die mit den Finanzhilfen geförderten Investitionen *aus gesamtstaatlicher Sicht* den wirksamsten Effekt erzielen.⁵⁰ Beispielhaft nennt es folgende Kriterien für Bundesvorgaben zur Ausgestaltung der Länderprogramme:

- Verteilung der Fördermittel auf die unterschiedlichen Förderbereiche,
- Eingrenzung der Förderbereiche oder Festlegung spezifischer Förderbedingungen im Rahmen der allgemein geltenden Vorgaben,

⁴⁸ Nach Artikel 91c Grundgesetz können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.

⁴⁹ Artikel 104c Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 104b Grundgesetz Absatz 2 Satz 3.

⁵⁰ BMF: Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen (in der Fassung vom 23. Oktober 2018). Das BMBF war an der Erstellung dieser Leitlinie beteiligt.

- Maßgaben für das Verfahren und die Durchführung in den Ländern, beispielsweise Zuwendungen im Wege der Projektförderung.

Die Verwaltungsvereinbarung zum „DigitalPakt Schule“ sieht dementsprechend vor, dass Bund und Länder die Kriterien und Verfahren der Zusammenarbeit bei länderübergreifenden Maßnahmen einvernehmlich festlegen.⁵¹ Das BMBF ist zudem an der Beratung über Anträge zu den länderübergreifenden Maßnahmen beteiligt und kann sich in diesem Rahmen äußern.⁵² Die Entscheidung über Anträge für länderübergreifende Maßnahmen treffen die Länder jedoch alleine.⁵³ Die aus dem „DigitalPakt Schule“ zugewiesenen Bundesmittel bewirtschaften sie auch wie jeweils eigene Mittel nach ihrem Haushaltsrecht.

Das Grundgesetz gibt im Weiteren vor, dass der Bund und die Länder jeweils selbst die entstehenden Verwaltungsausgaben tragen.⁵⁴

3.1.1 Zielgruppen und Förderverfahren

Auf Bitte der Länder erstellte das BMBF am 28. Mai 2019 einen Entwurf für die Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen. Das BMBF schlug den Ländern die Vergabe von Zuwendungen vor und führte als Zuwendungsempfänger beispielhaft von den Ländern getragene oder betraute Einrichtungen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf. Es wollte vermeiden, dass die Länder als Antragsteller auftreten und sich selbst die Mittel bewilligen. Das BMBF untermauerte diese Haltung nicht weiter und verwies z. B. nicht auf das Objektivitäts- und Unbefangenheitsprinzip, das bei Verwaltungsverfahren zu beachten ist.⁵⁵ Die Länder setzten durch, dass die Förderbekanntmachung sich von „zuwendungsrechtlichen Aspekten“ löste und nur sie selbst

⁵¹ § 17 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung (auf der Grundlage von Artikel 104c i. V. m. 104b Grundgesetz). Darüber hinaus sieht § 5 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung vor, dass Bund und Länder die Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen auch ändern können.

⁵² § 17 Absatz 3 Satz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁵³ § 17 Absatz 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ und Gemeinsame Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen Ziffer 7 Absatz 3 Satz 3.

⁵⁴ Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz.

⁵⁵ Demnach dürfen an der Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung keine Personen teilnehmen, deren Unbefangenheit gegenüber der zu treffenden Entscheidung wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens gefährdet sein könnte. Dieses Grundprinzip gilt nicht nur in einem Zuwendungsverfahren, sondern auch bei Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne (§§ 20, 21 Verwaltungsverfahrensgesetz, entsprechend in allen Ländern).

Anträge stellen können. Sie gaben an, dass dies bei Schulprojekten üblich sei und ihre Steuerungsfunktion sichere. Am 25. September 2019 verabschiedeten die Länder eine Förderbekanntmachung in ihrem Sinne.⁵⁶ Sie übernahmen die Fördergegenstände für länderübergreifende Maßnahmen aus der Verwaltungsvereinbarung für den „DigitalPakt Schule“ ohne weitere Vorgaben zum Fördervolumen und den jeweiligen Voraussetzungen für eine Förderung. Zu den Förderverfahren enthielt die Bekanntmachung keine Bestimmungen. Den Ländern blieb es überlassen zu entscheiden, ob sie Aufträge oder Zuwendungen vergeben. Öffentliche Verfahren sah die Bekanntmachung nicht vor.

3.1.2 Auswahl und Prüfung der Anträge

In der Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen sind einerseits Kriterien für die *Förderfähigkeit* und andererseits für die *Bewertung und Prüfung* der Anträge festgelegt.⁵⁷ Bei den für die *Förderfähigkeit* festgelegten Kriterien „Relevanz für Bildung in der digitalen Welt“ oder „Innovationsgrad“ und „Nachhaltigkeit“ blieb offen, wann ein Antrag grundsätzlich förderfähig ist und in die Bewertung aufgenommen werden kann. „Förderfähigkeit der beantragten Maßnahme“ war zugleich ein Kriterium zur *Bewertung und Prüfung*. „Innovationsgrad“ war hingegen kein ausdrückliches Bewertungskriterium.

Wenn das BMBF selbst über Zuwendungen fördert, dürfen diese zur Projektförderung grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen haben.⁵⁸ Hintergrund dieser Bestimmung ist die Vermutung, dass bei begonnenen Vorhaben der Antragsteller neben einem ausreichenden Eigeninteresse auch über genügend Eigenmittel verfügt, um das Projekt in Eigenregie finanzieren zu können. Die Bestimmung zielt darauf ab, Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Sie will zudem sicherstellen, dass die Bewilligungsbehörde im Sinne eines möglichst wirksamen Mitteleinsatzes entscheidet. Bei

⁵⁶ Gemeinsame Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen (unter https://www.kmk.org/fileadmin/Da-teien/pdf/Themen/Digitale-Welt/Gem_Foerderbekanntmachung_der_Laender_Digital-PaktSchule.pdf). Ziffer 3 Absatz 3 entspricht der Anlage 1 der Verwaltungsvereinbarung – hinzugekommen ist unter 2. Buchstabe c Punkt „hh) Kommunikation und Datenmanagement“.

⁵⁷ Ziffern 5 und 7 Absatz 4 der Gemeinsamen Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen.

⁵⁸ Verwaltungsvorschrift Nummer 1.3 zu § 44 Absatz 1 der BHO.

einem schon laufenden Vorhaben wäre ihre Entscheidungsfreiheit eingeengt.⁵⁹ Die Förderbekanntmachung der Länder für länderübergreifende Maßnahmen erlaubt es, Maßnahmen, die vor dem „DigitalPakt Schule“ begonnen wurden, zu fördern, sofern es abgrenzbare Teile gibt, mit denen noch nicht begonnen wurde.⁶⁰ Die zur Förderung ausgewählten Maßnahmen gingen auf Entscheidungen vor dem „DigitalPakt Schule“ zurück oder hatten ihren Ursprung vorher.⁶¹

Die Anträge sollen vom BMBF und den Ländern in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe bewertet und geprüft werden. Eine fachliche Begutachtung durch Externe ist hierbei nicht vorgesehen. In der gleichen Sitzung der Gemeinsamen Steuerungsgruppe am 25. September 2019, in der die Länder die Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen verabschiedeten, wollten sie den ersten Antrag für eine länderübergreifende Maßnahme bewilligen. Das BMBF erinnerte die Länder an das Bewertungsverfahren der Förderbekanntmachung. Es bat darum, dass die Gemeinsame Steuerungsgruppe den Antrag auch inhaltlich berät und bewertet. Für die Bewertung des ersten Antrags legte es den Ländern einen Vorschlag vor.⁶²

Die Länder legten zur folgenden Sitzung der Gemeinsamen Steuerungsgruppe am 13. Februar 2020 eine Sammlung von Vorschlägen für länderübergreifende Maßnahmen vor. Sie umfasste 55, zum Teil doppelte Nennungen. Drei Vorschläge hielt das BMBF uneingeschränkt für förderfähig. Bei den anderen Vorschlägen hatte es Einwände oder hielt sie nicht für förderfähig, da

- nicht mindestens zwei Länder beteiligt waren,
- sie sich auf die Schulverwaltung bezogen (z. B. auf die Schulanmeldung oder Digitalisierung von Schulzeugnissen),

⁵⁹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Seite 69.

⁶⁰ Ziffer 3 Absatz 3 der Gemeinsamen Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen.

⁶¹ Siehe Übersicht 2 in der Anlage und nachfolgende Tzn. 4.1.2 (zu Diglu) und 5.1.1 (FWU Projekte).

⁶² Entsprechend des Verfahrens nach Ziffer 7 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 der gemeinsamen Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen.

- Bildungsinhalte und keine IT-Infrastrukturen im Vordergrund standen (z. B. bei dem Vorschlag „Umsetzung der KMK Strategie „Bildung in der digitalen Welt“) oder
- ihnen die universelle Nutzbarkeit („Interoperabilität“) fehlte (z. B. für die Entwicklung einer eigenen Cloud für Kinder beruflich Reisender im Projektvorschlag „DigLu“).

SODIX

Am 16. April 2020 entschieden sich die Länder, das Medienportal SODIX als länderübergreifende Maßnahme zu fördern. SODIX verstanden sie als Beitrag zur Corona bedingten Schließung der Schulen. Das Projekt basierte auf einem Konzept der FWU aus dem Jahr 2019, das wiederum auf einem seit dem Jahr 2005 bestehenden Angebot der FWU aufbaute („Sodis“). Zunächst sollten frei zugängliche Bildungsmedien über das „Sofortportal“ mundo bereitgestellt werden. In weiteren Ausbaustufen des Projektes sollten offene Schnittstellen zu Bildungsplattformen der Länder weiterentwickelt und SODIX als ländergemeinsame Bildungsmedieninfrastruktur ausgebaut werden.

Das BMBF und die Länder fragten bei der Antragsprüfung nicht, welchen Bedarf es an einem solchen zentralen Portal gab und wie es sich in die bestehenden Angebote der Länder, Schulträger, Rundfunkanstalten und Medienanbieter einfügte⁶³. Sie gingen auch nicht auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Mittel und den Innovationsgrad des Vorhabens ein. In seiner vorangegangenen informellen Kurzbewertung vom 7. April 2020 begrüßte das BMBF ein vereinheitlichtes Portal für freie Lehr- und Lernmaterialien (OER-Portal). Es merkte an, dass im Antrag für SODIX nicht klar wurde, wofür die Mittel eingesetzt werden. Das BMBF wies zudem darauf hin, dass der Betrieb aus dem „DigitalPakt Schule“ nicht förderfähig war und redaktionelle Inhalte nur im Rahmen der Corona Unterstützung bis Ende 2020 förderfähig waren. In seiner Bewertung ging das BMBF nicht darauf ein, dass es zeitgleich die Bewilligung des Antrags für das OER-Portal „wirlernenonline.de“ vorbereitete. Dieses Portal für Bildungsmedien, das ausschließlich mit Bundesmitteln gefördert

⁶³ Für einen Überblick zu bestehenden Angeboten siehe: <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/distanzlernen.html>.

wird, verfolgt ähnliche Ziele wie SODIX. Das BMBF fördert hierbei auch den Betrieb und redaktionelle Inhalte inklusive der Qualitätssicherung.⁶⁴

Auch bei der Prüfung des Antrages für das OER Portal „wirlernenonline.de“ ging das BMBF nicht auf das Projekt SODIX und mögliche Doppelstrukturen ein. Auf eine Anfrage aus dem Deutschen Bundestag erklärte es am 14. Januar 2021, dass die Länder für digitale Lerninhalte zuständig seien und auch in der Lage seien, diese zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung begrüße, dass die Länder angesichts der Corona-Krise kurzfristig das länderübergreifende Projekt SODIX auf den Weg gebracht hätten.⁶⁵

Ohne förmliche Beauftragung begann die FWU mit der Umsetzung von SODIX im April 2020. Die Unterarbeitsgruppe „länderübergreifende Vorhaben“ ging zu diesem Zeitpunkt noch davon aus, dass die FWU als Dienstleisterin für SODIX „denkbar“ sei. Einzelne Elemente des Antrages müssten auf Arbeitsebene auch noch weiter ausgearbeitet werden. Erst im Januar 2021 schlossen die Länder mit der FWU einen Vertrag über SODIX ab.

3.1.3 Koordinierung

(1) Die Entscheidung über die Förderung der länderübergreifenden Maßnahmen treffen die Länder in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe.⁶⁶ Mit der Planung und Vorbereitung der Vorhaben befassen sich zuvor mindestens fünf Gremien und Stellen. Die Vorschläge durchlaufen zunächst Gremien der Länder in der KMK und werden dann in Arbeitsgruppen des „DigitalPakts Schule“ beraten, an denen auch das BMBF beteiligt ist.⁶⁷

⁶⁴ Für das Projekt wirlernenonline.de stellte das BMBF im Zeitraum 6. April 2020 bis 31. August 2021 insgesamt 2,9 Mio. Euro bereit.

⁶⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage (Deutscher Bundestag Bundestagsdrucksache 19/25874 vom 14. Januar 2021) zu „Schutz personenbezogener Daten im teildigitalisierten Schulalltag“.

⁶⁶ § 17 Absatz 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁶⁷ Hierzu zählen die Unterarbeitsgruppe „Länderübergreifende Vorhaben“ (das BMBF ist nur Gast in dieser Gruppe), die Gemeinsame Facharbeitsgruppe auf Ebene der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter sowie die Gemeinsame Steuerungsgruppe. Die Verwaltungsvereinbarung erlaubt es, dass die Gemeinsame Steuerungsgruppe Fachgremien und Arbeitsgruppen einsetzen kann (§ 17 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“).

Das ID-Managementsystem VIDIS

Am 18. April 2018 – ein Jahr vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ – stellte die FWU den Ländern ihr Konzept zu VIDIS vor. Die KMK gab am 22. November 2018 hierzu ein positives Votum. Am 25. September 2019 entschieden die Länder in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe, VIDIS mit Mitteln des „DigitalPakts Schule“ zu fördern. Da die Voraussetzungen für eine Förderung nicht erfüllt waren, überarbeiteten sie den Antrag. Dreimal befasste sich die Amtschefskonferenz der KMK mit dem Antrag. Am 13. Februar 2020 stimmten die Länder ihm in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe erneut zu. Am 16. Februar 2021 schließlich meldeten die Länder, dass sie das FWU als Projektträger mit der Umsetzung von VIDIS beauftragt hatten.⁶⁸ Der Prozess zur Vorbereitung des Projektes dauerte knapp drei Jahre. Das Projekt selbst ist auf dreieinhalb Jahre angelegt. Die Inbetriebnahme von VIDIS ist im zweiten Halbjahr 2024, nach dem Ende des „DigitalPakts Schule“, vorgesehen.

Einzelne Länder und Schulträger haben unterdessen eigene ID-Management-Systeme entwickelt und setzen hierfür Mittel des „DigitalPakts Schule“ ein.

(2) Das BMBF bot am 9. Dezember 2019 den Ländern an, die länderübergreifenden Vorhaben über seinen Projektträger für den „DigitalPakt Schule“ zu verwalten. Die Länder lehnten dies ab, da sie eine übermäßige Einflussnahme des BMBF auf ihre Vorhaben befürchteten. Für die strategische Koordinierung entschieden sich die Länder, im Sekretariat der KMK eineinhalb Stellen einzurichten, die sie bis zum 31. Dezember 2024 befristeten.

Einen Gesamtüberblick über die geplanten, sich in Vorbereitung befindenden und bewilligten länderübergreifenden Maßnahmen und ihren Umsetzungsstand konnten die Länder dem Bundesrechnungshof im Zeitraum seiner Erhebungen bis Mitte 2021 nicht geben. Sie teilten mit, dass weder die Unterarbeitsgruppe „länderübergreifende Vorhaben“ oder andere Arbeitskreise noch das Sekretariat der KMK eine diesbezügliche Geschäftsstellenfunktion haben.

Die operative Koordinierung einer länderübergreifenden Maßnahme leistet jeweils das federführende Land. Aufwendig gestaltete sich hierbei die Vorbereitung der Beauftragung durch die 16 Länder. Für jede länderübergreifende

⁶⁸ Pressemitteilung der KMK vom 16. Februar 2021 (unter <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/id-vermittlungsdienst-vidis-auf-den-weg-gebracht-institut-fuer-film-und-bild-in-wissenschaft-und-u.html>).

Maßnahme haben sie eigene Steuerungsgruppen eingerichtet. Bei den Vorhaben SODIX, „Educheck Digital“ (EDCD), VIDIS und dem „Portal für berufliche Bildung“ planten die Länder Mittel aus dem „DigitalPakt Schule“ für ein Projektmanagementbüro bei den jeweils federführenden Ländern ein. Dieses Büro sollte die fachliche Koordinierung unter den Ländern sowie Aufgaben wie die Zahlungsabwicklung leisten. Beim Projekt SODIX macht dies beispielsweise 144 000 Euro aus. Die Länder sahen die Verwaltungskosten für ihre übergreifenden Vorhaben als förderfähig an.⁶⁹ Das BMBF brachte hiergegen keine Einwände vor.

(3) Für die länderübergreifenden Maßnahmen steht jedem Land jeweils ein eigenes Mittelkontingent zur Verfügung, das sich nach dem Königsteiner Schlüssel bemisst.⁷⁰ Beteiligen sich alle Länder an einer länderübergreifenden Maßnahme, besteht die Finanzierung aus 16 Anteilen, die der Auftragnehmer oder der Zuwendungsempfänger einzeln bei den Ländern abrufen. Die Länder wiederum rufen jeweils ihren Anteil an den Bundesmitteln ab, sobald sie benötigt werden. Jedes Land bewirtschaftet seinen Anteil für die bewilligte Investitionsmaßnahme selbst nach seinem Haushaltsrecht.⁷¹ Eine gemeinsame Bewirtschaftung der Bundesmittel durch eine länderübergreifende Stelle, wie z. B. dem Sekretariat der KMK, sieht die Verwaltungsvereinbarung nicht vor.

3.1.4 Berichterstattung

(1) Der Haushaltsausschuss bat die Bundesregierung, ihn regelmäßig über die Verwendung der Mittel für den „DigitalPakt Schule“ zu unterrichten. Jedes Land sollte hierzu insbesondere auf den Stand des Mittelabflusses und seine zusätzlichen Investitionen eingehen.⁷² Im Bericht zum Stichtag 31. Dezember 2020 informierte das BMBF in der Vorbemerkung darüber, dass die Länder SODIX fortgeführt haben. Hamburg berichtete unter dem Gliederungspunkt

⁶⁹ Sie beriefen sich hierzu auf Ziffer 3 Absatz 4 der Gemeinsamen Förderbekanntmachung der Länder zu Finanzhilfen für länderübergreifende Investitionsmaßnahmen.

⁷⁰ Der Königsteiner Schlüssel bemisst sich nach dem Bevölkerungsanteil und dem Steueraufkommen eines Landes. Der Wissenschaftliche Dienst der Deutschen Bundestages bezweifelte generell, dass eine solche Verteilung den Zielen des „Digitalpakts Schule“ diene (Deutscher Bundestag: WD 8 - 3000 - 080/20 vom 9. November 2020 mit Bezug auf BeckOK Grundgesetz/Kube. 44. Edition 2020. Artikel 104c Rn. 8 mit Verweis auf Artikel 104b Rn. 15 ff.).

⁷¹ § 11 Absatz 7 Satz 1 und Absatz 1 Satz 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁷² Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. November 2018 (Ausschussdrucksache 19/3141).

„Darstellung zusätzlicher Investitionen“ über seine Beteiligung an vier länderübergreifenden Maßnahmen des FWU. Sachsen-Anhalt führte unter dem Gliederungspunkt „Investitionen auf regionaler oder Landesebene“ an, dass es die Nutzung von SODIX intensiv beworben habe.

Die übrigen Berichte der Länder enthielten keine Hinweise zu ihren Beteiligungen an den Maßnahmen SODIX und DigLu.⁷³ Im Bericht war nicht erkennbar, welche Bundesmittel die Länder für die länderübergreifenden Maßnahmen einsetzten. Ebenso wenig berichteten die Länder, welche eigenen, zusätzlichen Maßnahmen sie unternommen haben, um länderübergreifende Lösungen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.⁷⁴

(2) Die Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass Bund und Länder jährlich einen zusammenfassenden Fortschrittsbericht zum „DigitalPakt Schule“ veröffentlichen. Dieser Bericht sollte zeigen, welche Verbesserungen die Finanzhilfen erzielt haben.⁷⁵ Einen solchen Bericht haben Bund und Länder bislang – zweieinhalb Jahre nach dem Start des „Digitalpakts Schule“ – noch nicht herausgegeben.

3.2 Würdigung

(1) Vor dem Hintergrund seiner ursprünglichen Absichten wäre es umso mehr darauf angekommen, dass das BMBF seine Steuerungsrechte bei den Finanzhilfen gegenüber den Ländern vollständig wahrnimmt. So hätte es die grundgesetzlich verlangte gesamtstaatliche Zielsetzung der Finanzhilfen konsequenter durchsetzen können. Ein großer Mangel besteht darin, dass es hinsichtlich des Förderverfahrens den Wünschen der Länder gefolgt ist und auf weitergehende Regelungen in der Förderbekanntmachung verzichtet hat. Die Länder stellen die Förderanträge, bewerten sie selbst, bewilligen sich die Mittel und kontrollieren die Durchführung der Projekte. Das BMBF hat hierbei die Maßstäbe, die es anwendet, wenn es selbst unmittelbar fördert, aufgegeben. Es selbst strebt in offenen Verfahren danach Projekte mit unabhängigem Urteil

⁷³ Zu DigLu, siehe Tz. 4.1.2 (2).

⁷⁴ Die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ sieht vor, dass die Länder über ihre eigenen Maßnahmen berichten (§ 18 Absatz 1 Satz 4). Hierzu gehören nach § 16 Absatz 3 Nummer 4 der Verwaltungsvereinbarung u. a. die Entwicklung und Anwendung standardisierter Schnittstellen und die Sicherstellung einer Interoperabilität zur Ermöglichung länderübergreifender Lösungen.

⁷⁵ § 18 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ sowie Artikel 104c in Verbindung mit 104b Absatz 3 Grundgesetz.

nach fachlicher Qualität auszuwählen. Das „Antragsverfahren“ für die länderübergreifenden Maßnahmen ist jedoch zu einem Formalismus geworden, dessen Auslegung mit Unsicherheiten verbunden ist, den die Länder letztlich aber nach Belieben gestalten können. Das Verfahren und die Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ungeeignet, um bedarfsorientiert die besten Ansätze für übergreifende Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung des digitalen Lernens zu finden und zu entwickeln.

Ohne zwingende Gründe hat sich das BMBF mit den Ländern für die Entwicklung und Auswahl der Projekte auf ein geschlossenes Verfahren ohne die Beteiligung Externer verständigt. In offenen Bekanntmachungen, bei denen sich Anbieter für digitale Lösungen direkt beworben hätten, hätte der Wettbewerb genutzt werden können. Stattdessen hat das BMBF darauf verzichtet das Potenzial zu nutzen, dass externe Wissensträger und der Markt bieten. Insbesondere bei den technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Digitalisierung der Schulen sind jedoch entsprechendes Know-how und technisch zeitgemäße Lösungen gefragt. Der Bundesrechnungshof geht nicht davon aus, dass in den beteiligten Verwaltungen ein umfassender Marktüberblick und das notwendige Steuerungswissen im erforderlichen Umfang vorhanden sind.

(2) Die Auswahlkriterien der Förderbekanntmachung sind unpräzise und trennen Eignungs- und Bewertungskriterien nicht voneinander. Bund und Länder haben die Bewertung der Eignung bzw. der Fördervoraussetzungen ins Ermessen der Gemeinsamen Steuerungsgruppe gelegt. Dies weckt Zweifel daran, ob Bund und Länder an einem echten Wettbewerb um die besten Lösungen interessiert sind und ob die Förderbekanntmachung im Dienst des gesamtstaatlichen Interesses des „DigitalPakts Schule“ steht.

Um Mitnahmeeffekte zu verhindern, hätten von den Ländern begonnene bzw. projektierte Maßnahmen gänzlich von der Förderung ausgeschlossen werden müssen. Hiermit wäre auch klar gewesen, dass die Länder ihr eigenes Engagement unvermindert außerhalb des „DigitalPakts Schule“ fortsetzen und dem Zusätzlichkeitskriterium der Finanzhilfen entsprechen. Stattdessen hat das BMBF es toleriert, dass diese Vorhaben nun in den gemeinsamen „DigitalPakt Schule“ gezogen wurden. Es läuft damit Gefahr, dass bei diesen Projekten über den „DigitalPakt Schule“ hinaus Mittelforderungen an das BMBF gerichtet

werden und dass es bei einem Scheitern in die Mitverantwortung gezogen wird.

Zwar hat das BMBF gegenüber den Ländern auf die Einhaltung des vereinbarten Beratungs- und Prüfungsverfahrens bestanden. Jedoch hatten Länder über die Förderung einzelner Projekte schon zuvor und außerhalb des „DigitalPakts Schule“ entschieden, sodass die Beratung mit dem BMBF weitgehend ins Leere lief. Andererseits hat das BMBF die Länder bei der gemeinsamen Antragsberatung auch nicht auf eigene Projekte hingewiesen und neben SODIX ein gleichgerichtetes OER-Portal gestartet. Hieraus ist deutlich geworden, dass das BMBF und die Länder die Gemeinsame Steuerungsgruppe nicht als ein Koordinierungsgremium wahrnehmen, in dem sie ihre Projekte abstimmen. Dies liegt insbesondere bei bundesweiten Projekten nicht im gesamtstaatlichen Interesse.

(3) Der immense Vorbereitungs- und Koordinierungsaufwand der länderübergreifenden Maßnahmen hat wesentlich zum Misserfolg dieser Förderlinie beigetragen. Das ID-Management-System VIDIS wird nicht mehr innerhalb der Laufzeit des „DigitalPakts Schule“ bereitstehen. Das BMBF hätte sich schon deshalb gegen die Maßnahme aussprechen sollen. Nicht akzeptabel ist, dass Bundesmittel für den Verwaltungsaufwand der Länder, wie z. B. für die Projektmanagementbüros bei den Ländern, verwandt werden. Hiermit stärkt das BMBF Verwaltungsstrukturen, die in keinem Bundesinteresse liegen und ausschließlich von den Ländern zu unterhalten sind.

Auch unter Berücksichtigung der grundgesetzlich verankerten, getrennten Haushaltsführung von Bund und Ländern ist nicht nachvollziehbar, warum es für länderübergreifende bzw. deutschlandweite Maßnahmen feste länderindividuelle Teilbudgets gibt. Länderübergreifende Maßnahmen sollten gerade dazu dienen die Einzelperspektive jedes Landes zu überwinden und übergreifend Synergien in technischer und pädagogischer Sicht auszuschöpfen. Das gewählte Verfahren, das für jede Maßnahme eine aufwendige Koordination unter den Ländern nach sich zieht, setzt hierzu die falschen Anreize und erschwert die Zusammenarbeit.

Das BMBF hat ein unwirtschaftliches Verfahren bei den länderübergreifenden Maßnahmen zugelassen. Es hätte seine Steuerungsrechte nutzen müssen, um

effizientere Abläufe und ein offenes und qualitätsgeleitetes Verfahren durchzusetzen.

(4) Das BMBF hat dem Haushaltsausschuss nicht vollständig und zutreffend über die länderübergreifenden Maßnahmen berichtet. Der Haushaltsausschuss kann aus den vorgelegten, auf Basis der Länderinformationen gefertigten Berichten nicht erkennen, welche dem „DigitalPakt Schule“ zuzurechnenden, länderübergreifenden Vorhaben es gibt. Er kann auch nicht erkennen, wie hoch hierfür die Ausgaben bzw. Mittelbindungen sind. Bei einem bundesseitigen Finanzvolumen von 250 Mio. Euro für länderübergreifende Maßnahmen ist dies nicht akzeptabel. Ferner werden in den Berichten auch die eigenen Bemühungen der Länder, insbesondere bei der Nutzung von gemeinsamen Standards nicht ersichtlich. Dies widerspricht dem Ansatz des „Digitalpakts Schule“ als gemeinsamem Pakt von Bund und Ländern.

3.3 Empfehlung

Die Förderbedingungen stehen den Absichten der länderübergreifenden Maßnahmen entgegen. Neben den oben dargelegten Gründen hinsichtlich der nicht miteinander verzahnten Strategien sollte das BMBF sich auch aus operativen Gründen gegen eine Fortsetzung der Förderung in der jetzigen Form aussprechen. Es selbst kann sich kaum einbringen, um eine wirksame und effektive Koordinierung übergreifender Projekte zu erreichen. Letzten Endes muss es hinnehmen, dass die Länder hierüber entscheiden und nur mühsam zu Gemeinsamkeiten finden.

Sollte das BMBF an der Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen festhalten, muss es konsequent seine grundgesetzlich verankerten Steuerungsrechte für Finanzhilfen ausnutzen. Es muss darauf hinwirken, dass die Mängel der Förderbekanntmachung beseitigt werden und dass die Förderverfahren detaillierter festgelegt werden. Nicht länger hinnehmbar sind die langen Entscheidungswege und die Zuweisung individueller Länderbudgets. Das BMBF sollte gegenüber den Ländern darauf drängen, die Mittelbewirtschaftung an einer Stelle zu zentralisieren. Die fixen Länderkontingente für länderübergreifende Maßnahmen sind aufzulösen. Im Rahmen einer aus dem Bedarf abgeleiteten Gesamtstrategie sollten das BMBF und die Länder öffentlich zur Einreichung von Anträgen auffordern. Über die Förderung ist in einem festgelegten Zeitrahmen strikt nach fachlicher Qualität und den Erfolgsaussichten zu

entscheiden. Für eine erfolgreiche Durchführung muss das BMBF bei den Ländern darauf bestehen, dass sie eine effiziente und zentralisierte Projektsteuerung aufbauen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dringend, dass das BMBF in den Berichten nach dem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses wie auch im Fortschrittsbericht nach § 18 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ gesondert und vollständig über die länderübergreifenden Maßnahmen berichtet. Hierfür ist die Gliederungsvorgabe des Maßgabebeschlusses zu beachten. Darzustellen sind insbesondere auch die *zusätzlichen* Maßnahmen der Länder hinsichtlich ihrer übergreifenden Kooperationen.

3.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es im Rahmen von Artikel 104c Grundgesetz gegenüber den Ländern nur eingeschränkte Steuerungs- und Kontrollrechte habe. Zur Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung sei es auf die Unterrichtung durch die Länder angewiesen. Dem Bund stehe es nicht zu, sich eigenständig Informationen zu beschaffen oder zu ermitteln. Seine Vorstellungen z. B. hinsichtlich der Berichtspflichten könne er auch nicht einseitig durchsetzen. In letzter Konsequenz bliebe dem Bund nur die Möglichkeit, mit den Ländern keine Finanzhilfe zu vereinbaren. Über die Regelungen der Verwaltungsvereinbarung hinaus könne er die Länder auch nicht überwachen.

Noch im November 2018 seien die Länder bereit gewesen das BMBF so an den Entscheidungen über länderübergreifende Maßnahmen zu beteiligen, dass gegen die Stimme des BMBF kein Projekt hätte beschlossen werden können. Das BMF sah darin jedoch eine über die verfassungsmäßige Rolle des Bundes bei Finanzhilfen hinausgehende Einwirkung in Länderangelegenheiten. Das BMBF änderte den Entwurf der Verwaltungsvereinbarung daraufhin ab. Dennoch habe das BMBF sicherstellen können, dass die wesentlichen Kriterien für eine Förderung länderübergreifender Maßnahmen sich nach der Bund-Ländervereinbarung richten.

Die Förderbekanntmachung zu den länderübergreifenden Maßnahmen könne nicht neu beschlossen oder eingestellt werden. Das BMBF habe hierbei keine einseitigen Steuerungsrechte und könne die Länder nicht dazu bringen, die

Förderbekanntmachung nach seinen Wünschen umzugestalten. Sie könne nur durch eine Kündigung des gesamten „DigitalPakts Schule“ beendet werden.

(2) Das BMBF hat bestätigt, dass sich mit einer Förderentscheidung nacheinander drei Bund-Länder Gremien befassen. Auf die vorgelagerten Gremien und Entscheidungsprozesse auf Seiten der Länder ging es nicht ein.

Hinsichtlich SODIX und „wirlernenonline.de“ hat das BMBF hervorgehoben, dass die beiden Projekte „gegensätzlich“ konzipiert seien. SODIX stelle Werkzeuge zur Sammlung bereit, während „wirlernenonline.de“ frei verfügbare Bildungsmedien erschließe und sie Bildungsgängen zuordne.

(3) Das BMBF hat eingewandt, dass der Haushaltsausschuss keine gesonderte Berichterstattung für länderübergreifende Maßnahmen erbeten habe. Der Bericht des Bundes beruhe auf den Berichten der Länder. Eigene Erhebungen in den Ländern zu machen, stehe dem Bund verfassungsrechtlich nicht zu. Einzelheiten zu den Mitfinanzierungsanteilen und den zusätzlichen Investitionen der Länder seien erst gegen Ende der Laufzeit des „DigitalPakts Schule“ zu erwarten.

3.5 Abschließende Würdigung

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMBF bei den Finanzhilfen für länderübergreifende Maßnahmen nur eingeschränkte Steuerungsrechte hat. Es kann kaum sicherstellen, dass die Bundesmittel tatsächlich in seinem Sinne zweckgerichtet verwendet werden. Schon dies spricht grundsätzlich gegen eine Fortführung oder Neuauflage einer solchen Förderung mit Mitteln des Bundes. Im bestehenden Rahmen kann das BMBF jedoch sehr wohl Änderungen an den Vereinbarungen über die Gemeinsame Steuerungsgruppe anregen. Dies sieht die Verwaltungsvereinbarung ausdrücklich vor. Trotz des hierzu nötigen Einverständnisses mit den Ländern kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass der „DigitalPakt Schule“ zu 90 % vom Bund finanziert wird. Führen die Verfahren der Länder zu zweckwidriger Mittelverwendung, könnte das BMBF Mittel auch zurückfordern. Wenn BMBF und die Länder an der Förderlinie für länderübergreifende Maßnahmen festhalten, bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlungen zur Überarbeitung der Förderbedingungen. Seine noch laufenden Erhebungen bei den Ländern haben überdies weitere Fehlentwicklungen gezeigt: Da ein Land jeweils nur einen Anteil von bis zu 16 an einer länderübergreifenden Maßnahme finanziert, hat seine individuelle

Zustimmung nur geringe finanzielle Auswirkungen. Mindestens ein Land hat vor diesem Hintergrund seine grundsätzlichen, technischen und inhaltlichen Zweifel an einer der bewilligten Maßnahmen zurückgestellt. Dies bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner Feststellung, dass die Auswahlentscheidungen nicht rein nach fachlicher Qualität getroffen werden. Um sicherzustellen, dass die Finanzhilfen für länderübergreifende Maßnahmen gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen dienen, wären daher insbesondere die individuellen Länderbudgets aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof kann keinen Gewinn darin erkennen, wenn das BMBF ohne eigene Zuständigkeit Projekte fördert, die „gegensätzlich“ zu denen der Länder sind. SODIX (mundo) ist wie „wirlernenonline.de“ ein Suchportal. Der Bundesrechnungshof sieht hier einen weiteren Beleg für die zuvor bemängelten Doppelstrukturen (siehe Tz. 2.4). Das BMBF und die Länder müssen sich in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe besser absprechen.

Bei der Berichterstattung hat der Bundesrechnungshof auf Widersprüche in den Länderberichten hingewiesen. Er fordert keine tiefere Berichtsdetailierung als der Haushaltsausschuss. Das BMBF muss aber darauf achten, dass die Länder in einheitlicher und aussagekräftiger Weise ihre *zusätzlichen* Investitionen aufführen. Hierbei handelt es sich um Investitionen aus ihren eigenen Mitteln, die über die Kofinanzierung des „Digitalpaktes Schule“ hinausgehen. Sie sind Teil der Paktverpflichtungen. Der Bundesrechnungshof wird bei seiner weiteren Prüfung des „Digitalpakts Schule“ weiterhin ein Augenmerk darauf legen, ob sie erfüllt werden und wie das BMBF dies nachhält.

4 Mängel bei der Förderung länderübergreifender Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Dokumentation

Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit). Dabei sind alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden. In der Geschäftsordnung des BMBF wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein muss und alle Dokumente und Informationen, die für die lückenlose Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs erforderlich

sind, aktenrelevant sind.⁷⁶ Der Bundesrechnungshof zählt hierzu auch die Stellungnahmen des BMBF, die es zu übergreifenden Fördermaßnahmen der Länder abgegeben hat.

Bis Januar 2021 einigten sich die Länder auf sechs länderübergreifende Maßnahmen. Das BMBF dokumentierte seine Abstimmung hierüber mit den Ländern und seine Stellungnahmen bzw. seine Äußerungen zu den Anträgen nicht oder nur lückenhaft. Auf Nachfrage legte das BMBF dem Bundesrechnungshof einzelne E-Mails und Dateien vor, die nicht in der Dateiablage oder Aktenregistratur vorhanden waren. Fehlende Protokolle, zum Teil von gemeinsamen Sitzungen vor einem Jahr, begründete das BMBF mit noch ausstehenden Abstimmungen. Die Geschäftsordnung der Gemeinsamen Steuerungsgruppe sieht jedoch vor, dass in jeder Sitzung das Protokoll der vorangegangenen Sitzung zu verabschieden ist.⁷⁷

Nach der Bewilligung sollte das BMBF vom jeweils federführenden Land schließlich eine Kopie des Förderbescheides erhalten. Dem BMBF lagen zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Förderbescheide vor. Es hatte sie auch nicht eingefordert. Das BMBF ist zwar nicht für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig, es muss jedoch die zweckentsprechende Verwendung der Mittel prüfen.⁷⁸

4.1.2 Wirtschaftlichkeit bei der Planung und Durchführung

(1) Die Verwaltungsvereinbarung zum „DigitalPakt Schule“ weist darauf hin, dass bei der Mittelverwendung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten sind und bei der Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen herangezogen werden sollen.⁷⁹ Die Verwaltung ist hierbei gehalten, die Handlungsalternativen zu bewerten. Auftragsvergaben unterliegen dem Vergaberecht, das eine

⁷⁶ Vgl. Nummer 3.1 Positionspapier Aktenführung und E-Akte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (September 2020) und Ergänzende Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF).

⁷⁷ Entsprechend § 7 der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Steuerungsgruppe vom 18. April 2019.

⁷⁸ § 12 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁷⁹ § 11 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“, siehe auch Nummer 2.1 der Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen (August 2020).

wirtschaftliche Beschaffung sicherstellen soll. Hierbei gelten u. a. die Erfordernisse, Markterhebungen durchzuführen und Leistungen öffentlich auszuschreiben.⁸⁰ Mittel, die nicht entsprechend dieser Bestimmungen von den Ländern eingesetzt wurden, kann das BMBF zurückfordern.⁸¹

(2) Um Kindern beruflich Reisender digitales Lernen zu erleichtern hatten einzelne Länder am 1. November 2013 das Projekt DigLu gestartet. Das Leben dieser Kinder ist von ständigen Schulwechseln über Ländergrenzen hinweg geprägt.⁸² DigLu soll ihnen im Kern ein eigenes Lernmanagementsystem bieten, das u. a. eine Stammdatenverwaltung, Lerntagebücher, eine Materialsammlung und Schnittstellen zu anderen Lernplattformen umfassen. Der Schulausschuss der KMK beschloss am 29./30. November 2018 – vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ – DigLu in einem Pilotprojekt zu erproben.⁸³ Am 17. Januar 2020 richteten die beteiligten Länder einen Förderantrag an die Gemeinsame Steuerungsgruppe „DigitalPakt Schule“.⁸⁴ Sie beantragten die Förderung eines dreijährigen Pilotprojektes, das neben der Erprobung der bisherigen Entwicklung eine weitere Konzeptphase umfassen sollte. Zugleich und noch vor der Bewilligung durch die Gemeinsame Steuerungsgruppe „DigitalPakt Schule“ einigten die beteiligten Länder sich vertraglich bereits darauf, dass sie DigLu mit Start vom 1. Februar 2020 als länderübergreifende Maßnahme im „DigitalPakt Schule“ durchführen. Sollte das Projekt nicht im „DigitalPakt Schule“ gefördert werden, wollten sie eine neue Vereinbarung treffen.

⁸⁰ Siehe <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>.

⁸¹ § 13 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ sowie – in für den „DigitalPakt Schule“ entsprechender Anwendung – der Leitsatz 06/02 – Durchführung Nichtoffener Verfahren und Beschränkter Ausschreibungen und der Leitsatz 06/01 – Einhaltung des Vergaberechtes bei Zuwendungsempfängern (siehe <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzenkontrolle/leitsatzsammlung/06-vergaben-und-beschaffungen>).

⁸² Hierbei handelt es sich vor allem um Kinder aus Schaustellerfamilien, von Zirkusangehörigen, von ambulanten Händlern, von Puppenspielern, von Binnenschiffern, mobilen Scherenschleifern, mobilen Bettfederreinigungen und Eventanbietern (siehe <https://www.diglu.de/ausgangslage-fuer-die-erarbeitung-des-pilotprojekts-diglu.html>).

⁸³ Siehe Projektantrag für DigLu vom 22. September 2020 (zum Download unter https://lms.diglu.de/images/diler/gdpr/Projektbeschreibung%20DigLu%2030_10_2020_Start.pdf).

⁸⁴ Das Projekt ging auf die sieben Pilotländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen zurück. Nach dem Start durch das Land Hessen am 1. November 2020 treten alle weiteren Länder zu verschiedenen Zeitpunkten nach und nach bis zum ersten Quartal 2022 bei.

Ihr Antrag wurde von der Gemeinsamen Steuerungsgruppe in der Sitzung am 13. Februar 2020 zurückgewiesen. Das BMBF äußerte Zweifel an der Förderfähigkeit des Antrages. Es fragte nach der Eignung des Dienstleisters und nach der Notwendigkeit, für rund 3 000 Schülerinnen und Schüler eine eigene Schulcloud zu entwickeln. Im Antrag war unklar, wofür die Fördermittel im Einzelnen eingesetzt werden sollten. Die Länder ergänzten den Antrag daraufhin und legten ihn mit Beteiligung aller Länder erneut der Gemeinsamen Steuerungsgruppe vor. Am 8. Oktober 2020 bewilligten die Länder einstimmig die Förderung.

Die Länder planten, die Fördersumme von 666 000 Euro ohne Markterkundung und Ausschreibung komplett an einen Dienstleister zu vergeben. Eine zusammenhängende Dokumentation dieser Entscheidung gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben lag nicht vor. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes gaben die Länder an, dass sie sich bei der freihändigen Vergabe auf eine Analyse von Lernplattformen aus dem Jahr 2016 stützten. Der beauftragte Dienstleister habe das einzige für die Zielgruppe geeignete System angeboten. Hierbei handelte es sich um die von den Ländern geförderte Lernplattform „DiLer“ (Digitale Lernumgebung). Auch die Datenschutzbeauftragten und IT-Sicherheitsbeauftragten der Länder hätten dagegen keine grundlegenden Bedenken gehabt. Eine Übernahme oder Weiterentwicklung der rechtlich lizenzfreien Software durch eine andere Firma schlossen die Länder im Vorhinein aus.

Das Kosten-/Mengengerüst legten die Länder nicht offen und erklärten dies mit dem Geschäftsgeheimnis. Die beantragten Mittel bezeichneten sie als „angemessen“.

4.2 Würdigung

(1) Indem das BMBF Stellungnahmen und Entscheidungen zu den länderübergreifenden Maßnahmen nicht dokumentierte, hat es elementare Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung verletzt. Zwar können die Länder letztlich auch ohne Einvernehmen mit dem BMBF Förderungen bewilligen. Die Stellungnahmen und Einschätzungen des BMBF sind jedoch wichtige Unterlagen, wenn es um die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel geht. Ein nachgiebiges Verhalten des BMBF gegenüber den Ländern aufgrund einer unzureichenden Dokumentation wäre nicht hinnehmbar. Hiermit würde es sein eigenes Verwaltungshandeln in Frage stellen.

(2) Mit der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, einer unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Vergaberecht und der nicht überprüfbaren Projektkalkulation haben die Länder gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen.

Das Vorhaben DigLu ist gemäß der Förderbekanntmachung nicht förderfähig gewesen. Die Länder haben die dahingehenden Zweifel des BMBF nicht entkräftet und das Vorhaben dennoch bewilligt. DigLu stellt keine im Sinne des „DigitalPakts Schule“ gesamtstaatlich bedeutsame Investition in die kommunale IT-Bildungsinfrastruktur dar. Obwohl es länder- und schulformübergreifend angelegt ist, beschränkt DigLu sich auf eine sehr eng begrenzte Zielgruppe. Das Förderkriterium der „Interoperabilität“ ist hiermit nicht erfüllt. Die Länder hätten im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Erwägung ziehen müssen, eine bestehende Cloud für die Kinder beruflich Reisender einzusetzen. Grundsätzlich hätten sie die länderübergreifenden Maßnahmen auch nutzen können, um eine deutschlandweite Schulcloud für alle Zielgruppen zu schaffen, die konsequent technische Skaleneffekte ausnutzt. Die siebenjährige Vorbereitungszeit für das Pilotprojekt DigLu und eine derzeitige zweite Konzeptionsphase lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob das Vorhaben noch zeitgemäß und zielführend ist. Da die Länder über die Fortführung bereits außerhalb des „DigitalPakts Schule“ entschieden haben, wäre eine Förderung mit Bundesmitteln auch nicht notwendig gewesen.

4.3 Empfehlung

(1) Das BMBF muss seine Stellungnahmen und die Ergebnisse bei der Herstellung des Benehmens mit den Ländern dokumentieren und ordnungsgemäß verakten. Diese Unterlagen stellen eine wichtige Basis für die Verwendungsnachweisprüfung dar, aber auch für die Evaluation und Erfolgskontrolle des Programmes.

(2) Das BMBF sollte die Länder darauf hinweisen, dass sie DigLu nicht über den „DigitalPakt Schule“ abrechnen können, sondern hierfür eigene Mittel einsetzen müssen. Das Projekt entspricht nicht den Zielsetzungen und Förder Voraussetzungen des „DigitalPakts Schule“. Bestehen die Länder auf eine weitere Förderung muss das BMBF die Vergabeentscheidung überprüfen. Wenn die Länder die Wirtschaftlichkeit des Projektes und ihres Vergabeverfahrens nicht belegen können, muss es die Mittel zurückfordern. Die Länder dürfen

sich nicht über ihr eigenes Haushaltsrecht und die Vergaberegeln hinwegsetzen. Diese gelten auch im kultushoheitlichen Bereich und beeinträchtigen sie nicht in der Ausübung ihrer Kompetenzen. Das BMBF muss bei laufenden und künftigen Projekten sicherstellen, dass die Länder die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzen. Auch bei den Verwendungsnachweisprüfungen muss es sein Augenmerk hierauf richten.

4.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat eingeräumt, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Zeitpunkt seiner Erhebungen in der ersten Jahreshälfte 2021 zutrafen. Während der Corona Pandemie wären im zuständigen Referat des BMBF die Prioritäten anders gesetzt gewesen. Offen gebliebene Protokolle seien in den letzten Gremiensitzungen abgestimmt und genehmigt worden.

(2) Zum Vorhaben DigLu hat sich das BMBF nicht geäußert.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass die Protokolle zwischen dem BMBF und den Ländern mittlerweile abgestimmt sind. Er fordert das BMBF auf, sie künftig wie vereinbart in der folgenden Sitzung zu verabschieden. Nur so lassen sich frühzeitig Unklarheiten oder Missverständnisse ausräumen. Insbesondere die Corona bedingten Zusatzmaßnahmen dürfen nicht zu einer unterschiedlichen Auslegung des „DigitalPakts Schule“ führen.

Das BMBF muss im Weiteren die Unterlagen und Entscheidungen zu jeder länderübergreifenden Maßnahme ordnungsgemäß dokumentieren. Hierzu muss es darauf bestehen, dass die Vorhaben auf Basis aktueller und vollständiger Unterlagen in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe beraten werden (siehe auch Tz. 5.1.2). Mittel, die die Länder nicht zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzen, muss das BMBF zurückfordern. Zur Prüfung kann es von den Ländern die Vorlage der Akten fordern.

Zum Vorhaben DigLu hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest. DigLu sollte nicht über den „DigitalPakt Schule“ abgerechnet werden. Bei einer weiteren Förderung von DigLu aus Mitteln des „DigitalPakt Schule“ muss das BMBF prüfen, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Der Bundesrechnungshof bittet das BMBF ihn über das Ergebnis der Prüfung zu unterrichten.

5 Betrauung der FWU mit länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Vorbereitung und Durchführung der Projekte

(1) Die FWU wurde im Jahr 1950 gegründet. Ihre Gesellschafter sind alle Länder. Die FWU ist von ihnen damit betraut worden, audiovisuelle Bildungsmedien herzustellen und deren Verwendung als Lehr- und Lernmittel in Schule und Bildung zu fördern. Dazu gehört auch die Distribution von Bildungsmedien. Darüber hinaus besteht eine Generalklausel, nach der die Länder die FWU mit weiteren Aufgaben betrauen können. Als weiteres Geschäftsfeld kam so im Jahr 2011 der Bereich „zentrale Dienstleistungen und Projekte für die Länder“ hinzu.

Die FWU erzielt ihre Umsatzerlöse in erster Linie durch den Medienverkauf an Schulträger. Im Zeitraum von 2018 bis 2022 erhält die FWU jährliche Länderbeiträge in Höhe von bis zu 448 000 Euro zum Ausgleich von Verlusten. Zusätzlich erhält sie von ihnen Beiträge für den Deutschen Bildungsserver (im Jahr 2021 waren 153 400 Euro geplant). Ohne den Verlustausgleich der Länder wäre die Fortführung der FWU nicht sichergestellt. Die Länder machen hierbei geltend, dass die FWU dem Gemeinwohl diene. Ihre Beiträge seien daher keine staatlichen Unternehmensbeihilfen, sondern Ausgleichsleistungen für die Erbringung einer „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI).⁸⁵

Die FWU sah ihr Geschäft durch die Schulbuchverlage und die stärkere Nutzung kostenfreier Bildungsmedien, wie sie über YouTube und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereitgestellt werden, gefährdet. Wachstumschancen sah sie – auch dank ihrer Projekte aus dem „DigitalPakt Schule“ – im Geschäftsfeld Mediendienstleistungen.

⁸⁵ Bei der Festlegung einer DAWI haben die Mitgliedsstaaten der EU einen weiteren Ermessensspielraum. Für die Berechnung der Ausgleichzahlung müssen jedoch Parameter bestimmt werden (siehe: Europäische Kommission SWD(2013) 53 final/2 vom 29. April 2013: Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse).

(2) Für den „DigitalPakt Schule“ hatten die Länder zugesagt, weitere, eigene Maßnahmen im Rahmen ihrer Kultushoheit und in eigener finanzieller Verantwortung zu erbringen. Hierzu wollten sie begleitend zum „DigitalPakt Schule“ bei der Entwicklung und Anwendung von Qualitätssicherungsprozessen für digitale Bildungsmedien und standardisierte Schnittstellen kooperieren, um länderübergreifende Lösungen zu ermöglichen und zu erleichtern.⁸⁶ Eigene, bereits begonnene Maßnahmen sollten die Länder und Kommunen wie geplant weiterführen und dadurch sicherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden.⁸⁷ Hinsichtlich eigener übergreifender Standards berichteten die Länder bislang nichts.⁸⁸ Das BMBF verlangte hierzu keine Auskünfte.

Zu den länderübergreifenden Maßnahmen, die die FWU durchführt, trafen die Länder bereits vor der Verabschiedung des „Digitalpakts Schule“ Entscheidungen zur Vorbereitung oder Förderung dieser Maßnahmen. Hiervon hatte das BMBF Kenntnis. Auch das ID-Management-System VIDIS war bereits Teil der ländereigenen Strategie aus dem Jahr 2016.⁸⁹

(3) In ihren Anträgen für länderübergreifende Maßnahmen übernahmen die Länder die Konzepte der FWU. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führten sie für die länderübergreifenden Maßnahmen im Vorfeld nicht durch. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes gaben sie an, dass eine landesspezifische Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Ergebnis der wirtschaftlichen Unmöglichkeit dieser Maßnahmen gekommen wäre. Erst mit dem „DigitalPakt Schule“ sei die Möglichkeit geschaffen worden, länderübergreifende Projekte zu realisieren. Andere Möglichkeiten zur Erbringung der Leistungen, z. B. in Form von wettbewerblichen Verfahren durch Unternehmen oder wissenschaftliche Institute oder die übergreifende Nutzung von Landeslösungen prüften sie nicht. Sie zogen auch nicht in Betracht, den zeitlichen Vorsprung zu nutzen und die Vorhaben als eigene Vorhaben ohne Förderung des „Digitalpakts Schule“ voranzutreiben. Die Anforderung oder Erwartung, hierdurch verlässliche Standards zu schaffen, auf die Länder und Schulträger bei ihren Investitionsplanungen im „DigitalPakt Schule“ zurückgreifen könnten, formulierten sie nicht.

⁸⁶ § 1 Absatz 2 und § 16 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁸⁷ § 9 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.

⁸⁸ Siehe Tz. 3.1.4.

⁸⁹ Siehe Tz. 2.1.1 und Übersicht 2 in der Anlage.

Die Länder beauftragten die FWU per Inhouse-Vergabe. Inhouse-Vergaben unterliegen nicht dem Vergaberecht. Ein internes Rechtsgutachten der Länder sah dies grundsätzlich als zulässig an, da die Länder maßgeblichen Einfluss auf die FWU ausübten und die FWU Aufgaben ausführe, mit denen sie von den Ländern *betraut* wurde. Das Gutachten sah jedoch ein Restrisiko darin, dass nicht die Länder, sondern die Kommunen als Schulträger die Leistungen der FWU nutzen sollen. [REDACTED]

[REDACTED] ■ Den Ländern war bewusst, dass Mitbewerber auch bei den länderübergreifenden Maßnahmen gegen die inhouse Vergaben an die FWU klagen könnten, was mehrjährige Verzögerungen oder das Scheitern der Projekte nach sich ziehen könnte.

In den Verträgen für die länderübergreifenden Maßnahmen hielten die Länder fest, dass die FWU mit ihren Erfahrungen und Kompetenzen über Alleinstellungsmerkmale verfüge, die sonst nicht verfügbar seien. Wie oben gezeigt, boten auch andere Dienstleister als die FWU auf Schulen abgestimmte technische und pädagogische Lösungen zur digitalen Bereitstellung von Bildungsmedien.⁹¹ Die FWU selbst hatte – auch dem BMBF gegenüber – bei den ersten Überlegungen zum Projekt VIDIS erklärt, dass sie sich nicht in der Rolle einer Lastenheft- oder Technikentwicklerin oder gar Betreiberin sehe. Sie sah sich eher in der Rolle einer Prozessbeauftragten und Verwalterin von Aufgaben.

Das BMBF verfolgte die Entwicklung der Anträge und war u. a. in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe mit den Ländern an der Beratung hierzu beteiligt (siehe auch Tz. 3.1). Zur Festlegung der Länder auf die FWU als Dienstleisterin und zum Verfahren zur Beauftragung äußerte es sich nicht.

5.1.2 Kostenkalkulation

Die auch dem BMBF zur Beratung und Bewertung vorgelegten Anträge enthielten keine detaillierten Kalkulationen mit einem Kosten-/Mengengerüst. Im Fall VIDIS wurde sie nachgereicht. Das BMBF kam vorher schon zur Einschätzung, dass die Kostenplanung angemessen sei. Ob eine steuerfreie Zuwendung an die FWU, z. B. über das Sekretariat der KMK, wirtschaftlicher gewesen wäre, gab das BMBF nicht zu bedenken. Ihr Risiko, nicht alle Kosten der Projekte aus

■ [REDACTED]
⁹¹ Siehe z. B. auch die Übersicht der KMK zu digitalen Lernangeboten unter <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/distanzlernen.html>.

dem „DigitalPakt Schule“ zu erwirtschaften, schätzte die FWU als gering ein. Sie wies darauf hin, dass die Umsetzungsplanung nicht festgelegt sei und erst im weiteren Projektverlauf erfolge.

Bei den Projekten VIDIS und EDCCD gewährten die Länder der FWU zu den spezifischen Projektkosten (inklusive Sachkosten) eine „Gemein-/Infrastrukturkostenpauschale“ als Zuschlag von 30 % auf die Personalkosten. Für die beiden Projekte entspricht dies über 800 000 Euro. Wie sich diese Pauschale berechnete, ging aus den Anträgen nicht hervor. Bei einer Projektförderung des Bundes an die FWU in einem anderen Fall bewilligte das BMBF eine Pauschale von lediglich 10 %, die die FWU ihm begründen musste. Bei der Berechnung des Verlustausgleiches, den die Länder der FWU im Rahmen ihrer Grundfinanzierung gewähren, fließen die gesamten Einnahmen – inklusive der Bundesmittel für die Maßnahmen des „Digitalpakts Schule“ – ein.⁹² Zur Kostenpauschale äußerte sich das BMBF bei den Antragsberatungen nicht.

Da sowohl die Länder wie auch die FWU sich bei der Inhouse-Vergabe der länderübergreifenden Maßnahmen auf die Betrauung stützen und die länderübergreifenden Maßnahmen folglich als DAWI ansehen, ist die europäische Rechtsprechung zu beachten. Damit die Leistungen der Länder an die FWU keine staatlichen Beihilfen darstellen, müssen die Länder zumindest eine Kostenanalyse oder einen Leistungsvergleich anstellen, um eine Überkompensation auszuschließen.⁹³ Die dem Bundesrechnungshof vorgelegten Unterlagen enthielten eine solche Analyse nicht.

5.2 Würdigung

Das BMBF hat es hingenommen, dass die Länder entgegen den Fördervoraussetzungen des „Digitalpakts Schule“ und ihrer Paktverpflichtungen die FWU mit länderübergreifenden Maßnahmen beauftragt haben. Insbesondere hat es gebilligt, dass die Länder sich über die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit hinweggesetzt haben.

⁹² Da die länderübergreifenden Maßnahmen unter die Betrauung mit DAWI fallen, ist demnach keine Trennungsrechnung verlangt.

⁹³ Siehe: Europäische Kommission SWD (2013) 53 final/2 vom 29. April 2013: Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, Antworten zu Fragen 61 und 110.

Bereits vor dem „DigitalPakt Schule“ hatten die Länder sich für diese Maßnahmen ausgesprochen. Sie hätten sie demnach als eigene Vorhaben mit eigenen Mitteln im Sinne der Paktvereinbarung fortentwickeln müssen. Die Förderung mit Mitteln des „DigitalPakts Schule“ zeigt nicht nur Mitnahmeeffekte und verstößt gegen die Zusätzlichkeitsbestimmung. Die Länder haben vielmehr auch die Chance vertan, rechtzeitig zum Beginn des „DigitalPakts Schule“ mit ihren eigenen Möglichkeiten grundlegende Voraussetzungen und Standards für die Investitionen des „DigitalPakts Schule“ zu schaffen. Das BMBF hätte dies einfordern müssen. Es hat zudem zugelassen, dass die Länder in aufwendigen und rechtlich angreifbaren Auftragsvergaben Bundesmittel für die FWU einsetzen. Dies hat dazu beigetragen, dass der zeitliche Vorsprung der Projektansätze verloren ging.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die FWU die einzig mögliche Entwicklerin und Dienstleisterin für die Projekte war. Weder der Förderbekanntmachung für länderübergreifende Maßnahmen noch den einzelnen Projekten ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorangegangen. Das BMBF hätte dies bei einer Förderung aus dem „DigitalPakt Schule“ von den Ländern einfordern müssen. Es hätte verlangen müssen, dass sie auch Alternativen prüfen, um auf andere Weise länderübergreifende IT-Infrastrukturen und damit verbundene Standards für das digitale Lernen bereitzustellen. Eine Möglichkeit wäre es gewesen, fortgeschrittene Entwicklungen einzelner Länder, Schulträger oder aus der Wissenschaft deutschlandweit anzubieten. Ohne Alternativbetrachtung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben jedoch die Maßstäbe gefehlt, um beurteilen zu können, ob es wirtschaftlich und zielführend war, die FWU zur zentralen Akteurin zu machen. Das BMBF hätte auf die Einhaltung der gemeinsamen Vereinbarung bestehen müssen, wonach die Länder gehalten sind, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies wäre für die länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ nicht unverhältnismäßig gewesen. Angesichts der vielfältigen Angebote und weitreichenden Investitionsentscheidungen hinsichtlich der Bereitstellung von digitalen Bildungsinfrastrukturen, wäre sie sogar zwingend gewesen. In diesem Rahmen hätte das BMBF auch die Frage aufwerfen sollen, ob es zielführend ist, dass die Länder eine Herstellerin von Bildungsmedien mit Dienstleistungen für eine umfassende Bereitstellung von Bildungsmedien betrauen. Die FWU selbst hat sich hierbei auch nicht in der Entwicklerrolle gesehen, die für die Länder ihre

Alleinstellung begründete. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte zudem die Synergien und Standards definieren können, die sich die Länder nun dadurch erhoffen, dass sie die einzelnen Projekte an die FWU vergeben. Stattdessen haben die Länder ihre Planungslosigkeit offenbart.

Ob das Verfahren der inhouse Vergaben an die FWU wirtschaftlich war, ist fraglich. Zwar ist die Mediendistribution eine ihrer satzungsgemäßen Aufgaben. Dennoch ist es keinesfalls zwingend gewesen, sie ohne ein wettbewerbliches Verfahren zu beauftragen. Würden die Bundesmittel direkt vom BMBF an die FWU ausbezahlt, wäre eine Inhouse Vergabe auch nicht zulässig gewesen, da der Bund keine Kontrolle über die FWU ausübt. Das BMBF hätte in den Antragsberatungen die Frage stellen können, ob ein rein den Länderinteressen dienendes Institut die geeignete Stelle ist, um auch seinen Interessen zu entsprechen, die den Finanzhilfen zugrunde liegen. Da die FWU zugleich in den Rollen einer Beraterin und Auftragnehmerin ist und die Anforderungen an ihre Leistungen gestalten kann, hätte das BMBF Zweifel äußern müssen, ob so ein wirtschaftlicher Umgang mit den Bundesmitteln gewährleistet werden kann.

Die Gemeinkostenpauschale hätte das BMBF ohne Prüfung nicht billigen sollen. Warum es für die Bundesmittel im „DigitalPakt Schule“ nicht die gleichen Maßstäbe wie bei seinen eigenen Projekten anlegt ist unverständlich. Nicht hinnehmbar wäre es, wenn die Pauschale aus den Mittel des „Digitalpakts Schule“ zu einer Überkompensation führen und die Länder von ihrer Grundfinanzierung der FWU entlasten würde.

5.3 Empfehlung

Das BMBF muss spätestens beim Nachweis der Verwendung prüfen, ob die FWU Projekte den Fördervoraussetzungen und den Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit entsprechen. Gegebenenfalls muss es Rückforderungen in Betracht ziehen und darf keine weiteren Mittel mehr hierfür bereitstellen.

Bei den laufenden Projekten sollte das BMBF Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit rügen. Es sollte die Länder darauf hinweisen, dass sie bei der gewählten Auftragsform die Projektkosten kontrollieren. Mehrkosten aufgrund der fehlenden Detailplanung, fehlender Absprachen oder rechtlicher Risiken dürfen nicht zulasten des Bundes gehen. Ferner sollte das BMBF verfolgen, welche Beiträge die Länder mit den Projekten der FWU zur Erreichung der Ziele des „Digitalpakts Schule“ leisten.

Den Ländern ist es überlassen, ihr gemeinsames Institut mit eigenen Mitteln zu betrauen, um Aufgaben im Rahmen ihrer Kultushoheit umzusetzen. Es widerspricht dem Paktgedanken, in diesem Bereich zeitlich befristete Bundesmittel einzusetzen.

Das BMBF sollte die Länder daran erinnern, dass es ihre Aufgabe ist, sich darauf zu verständigen, in welchen Bereichen sie verbindlich kooperieren und gemeinschaftliche Infrastrukturen schaffen und betreiben wollen. Diese Fragen klärten sie bislang auch ohne Beteiligung des BMBF innerhalb der KMK. Der „DigitalPakt Schule“ und die Verfügbarkeit von Bundesmitteln darf nicht dazu führen, diese Prozesse bis in die Gemeinsame Steuerungsgruppe auszuweiten, damit zu verkomplizieren und letztlich die Verantwortlichkeiten auszuhöhlen. Das BMBF muss im Weiteren darauf bestehen, dass die Länder ihren eigenen Paktverpflichtungen – ohne Förderung des Bundes – nachkommen. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass sie sich im „DigitalPakt Schule“ verpflichtet haben, gemeinsam Qualitätssicherungsprozesse für digitale Bildungsmedien sowie standardisierte Schnittstellen für Lerninfrastrukturen zu entwickeln und anzuwenden. Das BMBF sollte daher die FWU Projekte als einen Beitrag der Länder einfordern. Dies würde auch zeigen, ob sie – unabhängig von den gebotenen Bundesmitteln – Bedarf und Bereitschaft zur Kooperation haben.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat sich zu den Vorhaben, die die Länder der FWU bewilligt haben, nicht geäußert.

5.5 Abschließende Würdigung

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMBF bei den FWU Maßnahmen lediglich beratend beteiligt war. Das BMBF darf jedoch nicht jegliche Mittelverwendung hinnehmen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlungen.

6 Fehlende Abstimmung mit der Nationalen Bildungsplattform

6.1 Sachverhalt

Das BMBF kündigte im April 2021 an, eine Nationale Bildungsplattform zu schaffen.⁹⁴ Sie soll u. a. bestehende Bildungsangebote und -plattformen auf einheitliche Weise zugänglich machen und vernetzen. Das BMBF will hierbei u. a. übergreifende und offene Standards sowie ein ID-Management einsetzen.

Einen inhaltlichen Rahmen für die Betriebskonzepte und Beschaffungen gibt es nicht. Dieser soll durch Modellprojekte entwickelt werden. Das BMBF plant, bis zu 300 Zuwendungen und jährlich ca. elf Aufträge für die Entwicklungen und den Betrieb der Bildungsplattform zu vergeben.⁹⁵ Eine Testversion soll zur Jahresmitte 2023 vorgestellt werden. Wirkungsziele für eine Erfolgsmessung formulierte das BMBF nicht und begründete dies mit der Komplexität der Entwicklungen.⁹⁶

Das BMBF plant im Zeitraum 2021 bis 2025 für die Nationale Bildungsplattform und begleitende Maßnahmen mit Ausgaben von 630 Mio. Euro. Diese Ausgaben sollen mit Mitteln aus dem Europäischen Aufbau- und Resilienzplan refinanziert werden. Zunächst stellt das BMBF nationale Mittel aus seinem Einzelplan bereit.⁹⁷ Die Bildungsplattform begründete es als einen „unvorhersehbaren sowie sachlich und zeitlich unabweisbaren Bedarf (...) für digital gestütztes Unterrichten in Zeiten der Pandemie und danach“. Im Antrag für die Bereitstellung der Mittel führte es weiter aus, dass der „DigitalPakt Schule“ sich auf Ergänzung und Erweiterung eines primär analog gestützten Unterrichtsgeschehens beschränke. Um künftigen Pandemien und Epidemien zu begegnen, seien zentral vorgehaltene Infrastrukturen und digitale Dienstleistungen nötig, um die lokalen Strukturen zu unterstützen.

⁹⁴ Siehe <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/neue-bekanntmachung-zum-aufbau-er-digitalen-bildungsplattform.html>.

⁹⁵ Leistungsbeschreibung für Projektträger und Projektbüro Nationale Bildungsplattform vom 16. April 2021 (ABl.-Nummer.: 2021/S 075-192160).

⁹⁶ Siehe Deutscher Aufbau und Resilienzplan (DARP), Entwurf vom 8. April 2021, Seiten 623, 630 ff.

⁹⁷ Zunächst 90 Mio. Euro aus Kapitel 3002 Titel 685 45 im Rahmen der Erläuterung Nummer 5 „Bildungsplattform, Bildungskompetenzzentren, INVITE“ und Verpflichtungsermächtigungen aus der Globalen Mehrausgabe im Kapitel 6002 Titel 971 04 (bis 96 Mio. Euro für die Folgejahre).

Die BHO fordert, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Hierzu muss das BMBF prüfen, ob es Handlungsbedarf gibt und ob es für die Aufgabe zuständig ist. Im Weiteren sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen – dazu zählen Förderrichtlinien – bereits bei der Planung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁹⁸ Hierbei sind u. a. die Ausgangslage und alternative Lösungsmöglichkeiten zu untersuchen. Auch ist in Betracht zu ziehen privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob sie die Aufgaben leisten können. Eine solche Untersuchung führte das BMBF nicht durch. Bei seinen Planungen zur Bildungsplattform ließ es auch die länderübergreifenden Maßnahmen aus dem „DigitalPakt Schule“ außen vor und beteiligte die Länder nicht.⁹⁹ Auch den vom BMBF und den Ländern geförderten Deutschen Bildungsserver bezog es in seine Umsetzungsplanungen nicht ein.

Deutscher Bildungsserver

Bund und Länder beschlossen im Jahr 2007 die öffentlich geförderten Internetportale im Bildungsbereich beim Deutschen Bildungsserver zu bündeln. Hierzu schlossen sie ein Verwaltungsabkommen auf Basis des Artikel 91b Absatz 2 Grundgesetz ab.¹⁰⁰ Im Jahr 2009 wurde dieser Auftrag zu einer Daueraufgabe. Der Deutsche Bildungsserver ist am „DIPF – Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation“ angesiedelt. Das redaktionelle Angebot zum Themenbereich Schule pflegt die FWU. Das BMBF und die Länder leisten hierfür eine institutionelle Förderung.¹⁰¹ Der Deutsche Bildungsserver bietet einen zentralen Internet-Wegweiser zum Bildungssystem in Deutschland. Zugleich zielt er darauf, die Auffindbarkeit von Bildungsmedien und die Vernetzung von Internetressourcen und Portalen zu verbessern. Hierzu hat er

⁹⁸ § 7 BHO und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften. Siehe auch die Erweiterte Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF) Nummer 9.6. Dort werden vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als „Ex-ante-Evaluation“ bezeichnet.

⁹⁹ Siehe auch <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/eine-digitale-bildungsplattform-fuer-alle-17211284.html> und die Antworten des BMBF vom 20. September und 15. November 2021 unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/nationale-bildungsplattform/#nachricht-644178> (Abruf am 29. Dezember 2021).

¹⁰⁰ Anlage zum Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 2 des Grundgesetzes (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich) vom 21. Mai 2007, § 3.

¹⁰¹ Das DIPF wird vom BMBF und den Ländern Hessen und Berlin institutionell gefördert. Im Jahr 2019 hatte es Gesamterträge von 35,5 Mio. Euro. Die FWU erhält für ihre Leistungen zum Deutschen Bildungsserver von den Ländern jährlich Beiträge von rund 153 000 Euro.

eine Suchmaschine für Bildungsmedien entwickelt und wirkt an der Verbreitung freier digitaler Bildungsmedien mit.

Die KMK sprach sich in ihrer Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ aus dem Jahr 2016 für eine übergreifende, bundesweite Bildungsmedieninfrastruktur aus. Zu klären sei, welche Rolle die FWU und der Deutsche Bildungsserver hierbei übernehmen können.¹⁰²

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes teilte das BMBF nach Veröffentlichung der Förderrichtlinien mit, dass die Ziele der Bildungsplattform in einem engen Bezug zur laufenden Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Themenfeld Bildung ständen.¹⁰³ Bund und Länder erfassen hierfür ihre jeweiligen Verwaltungsleistungen. Hierzu gehören u. a. die Anerkennung von Abschlüssen, Schulanmeldungen oder die Erfassung von Zeugnissen. Im vereinbarten Leistungskatalog war die Bildungsplattform nicht enthalten.¹⁰⁴

Das BMBF sieht im Weiteren für sich eine Aufgabe darin, die europäische Anschlussfähigkeit der digitalen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Zuständigkeit hierfür leitete es aus der „Natur der Sache“ ab. Hierzu berief es sich auf Artikel 91c Grundgesetz und seine Begründung. Nach Artikel 91c Grundgesetz können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei denen für *ihre* Aufgaben benötigten informationstechnischen Systemen zusammenwirken. Eine solche Vereinbarung schlossen sie für die Nationale Bildungsplattform nicht ab. Das BMBF ließ zudem offen, welche Verwaltungsleistungen des Bundes es rechtfertigen, eine – alle Bildungsbereiche übergreifende – Plattform zu entwickeln und an welchen Stellen die Länder im OZG Themenfeld Bildung ihre Aufgaben nicht wahrnehmen. Eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache kann es nur geltend machen, wenn es für die Länder unmöglich ist, diese Aufgaben wahrzunehmen.¹⁰⁵ Bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen

¹⁰² KMK: Bildung in der digitalen Welt, Seite 28. Zu den bereits geschaffenen länderübergreifende Metadatenstandards siehe: https://www.bildungsserver.de/bonsai/Potenzi-ale_Bildungsserver_Digitale_Bildung_2019.pdf.

¹⁰³ Das OZG verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch verfügbar zu machen. Das Verwaltungsangebot soll hierzu über Portale zugänglich sein, die verknüpft werden und über ein persönliches Konto zugänglich sein sollen. Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode waren zur Umsetzung des OZG für die Bundesregierung 500 Mio. Euro vorgesehen. Im Rahmen des 2. Nachtragshaushaltes 2020 (Corona-Konjunkturpaket) sollte die beschleunigte Umsetzung des OZG mit weiteren 3 Mrd. Euro unterstützt werden.

¹⁰⁴ Siehe <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/> (Abruf am 6. Dezember 2021).

¹⁰⁵ Maunz/Dürig/Uhle, 93. EL Oktober 2020, Grundgesetz Artikel 70 Rn. 76.

Grundlagen für eine Schulcloud verneinte das BMBF noch eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Das Beispiel der „Bundes“-Schulcloud (siehe Tz. 2.1.2) zeigte zudem, dass die Länder die Bereitstellung übergreifender Bildungsinfrastrukturen durch das BMBF mehrheitlich ablehnen.

6.2 Würdigung

Trotz fehlender Finanzierungskompetenz und ohne Abstimmung mit den Ländern, hat das BMBF die Entwicklung einer Nationalen Bildungsplattform gestartet. Es hat hierzu Haushaltsmittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie beansprucht, ohne auch nur ansatzweise den Bedarf zu zeigen. Mit der Nationalen Bildungsplattform nimmt es erhebliche Überschneidungen mit dem „DigitalPakt Schule“ in Kauf. Auch die länderübergreifenden Maßnahmen zielen darauf, „lernförderliche, interoperable digitale technische Infrastrukturen sowie Lehr-Lern-Infrastrukturen zu etablieren und vorhandene Strukturen zu optimieren“. Das BMBF erkennt die Zielsetzungen des „DigitalPakts Schule“ und seiner pandemiebedingten Zusatzvereinbarungen, wenn es behauptet, er beschränke sich auf die Ergänzung und Erweiterung des analog gestützten Unterrichtsgeschehens.

Neben den vorgesehen 250 Mio. Euro an Bundesmitteln für länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ und der Mittel für das OZG stellt das BMBF nun 630 Mio. Euro für – in weiten Teilen – parallele Entwicklungen bereit. Hierzu kommen die Bemühungen der Länder, ebenfalls Portale mit einem einheitlichen persönlichen Zugang zu Mediendatenbanken und Bildungsplattformen zu schaffen. Technisch und organisatorisch anspruchsvolle IT Lösungen lassen sich nicht in allen Details planen und sind mit Risiken verbunden. Mit dem Start einer Nationalen Bildungsplattform hat sich das BMBF jedoch über laufende Entwicklungsvorhaben des Bundes, die er bereits in Vereinbarungen mit den Ländern fördert, hinweggesetzt. Der Bundesrechnungshof hält dies für eine eklatante Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und der Vorgaben des Haushaltsrechtes. Aufgrund fehlender Betriebskonzepte und Vereinbarungen mit den Ländern drohen hierbei Förderruinen, da es keine Perspektiven für einen Weiterbetrieb nach dem Jahr 2025 und keine konkrete Integration in das OZG gibt.

6.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof sieht keine Grundlage, die es dem BMBF ermöglichen würde, ausschließlich mit Bundesmitteln eine Nationale Bildungsplattform zu entwickeln. Wenn das BMBF einen gesamtstaatlichen Bedarf für eine nationale Bildungsplattform herleiten kann, muss es verfassungskonforme Wege gehen, um diesen Bedarf zu befriedigen. Es muss einen effizienten und funktionalen Einsatz öffentlicher Mittel sicherstellen und Doppelstrukturen verhindern. In der „Natur der Sache“ würde es liegen, wenn die Länder sich des Themas annehmen und gegebenenfalls kooperieren, wenn sie einen Bedarf hierfür sehen.

Das BMBF sollte keine weiteren Haushaltsmittel für eine Nationale Bildungsplattform mehr einsetzen, bevor es die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür geklärt hat. Hierbei muss es laufende und künftige länderübergreifende Maßnahmen im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ und die Bund-Länder Vereinbarungen für das OZG einbeziehen sowie die Rolle der Länder und ihre eigenen Initiativen beachten. Ein mehrjähriger pandemiebedingter Sofortbedarf lässt sich nach der Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts nicht länger rechtfertigen. Ein einseitig vom BMBF ausgerufenen Sofortbedarf wird nicht zum Aufbau nachhaltiger Strukturen beitragen.

6.4 Stellungnahme

Das BMBF hat entgegnet, dass die Nationale Bildungsplattform in keinem Zusammenhang mit dem „DigitalPakt Schule“ stehe. Die Initiative sehe ein mehrstufiges Vorgehen vor. Konkrete und belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen könnten erst auf Grundlage der aktuell in Erarbeitung befindlichen Projektergebnisse erfolgen. Erst diese Projektergebnisse lieferten eine Grundlage der Dienste- und der Leistungsbeschreibung.

Ein eigenes ID-Management werde derzeit nicht entwickelt. Das BMBF werde bestehende Lösungen auf ihre Verwendbarkeit hin prüfen.

Der Deutsche Bildungsserver stelle trotz seiner Erwähnung in der KMK Strategie ein Informationsangebot unter anderen dar. Hinsichtlich der Ziele und angestrebten Dienste der Nationalen Bildungsplattform weise er keine entsprechenden Funktionalitäten auf.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach Betriebskonzepten für die Zeit ab dem Jahr 2025 sei im aktuellen Stadium der Nationalen Bildungsplattform

nur bedingt nachvollziehbar. Der Notwendigkeit eines entsprechenden Konzeptes sei sich das BMBF bewusst.

Für die Nationale Bildungsplattform habe der Bund eine Finanzierungskompetenz. Er könne Forschungsvorhaben Kraft „Natur der Sache“ fördern. Eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes sei bei einer Aufgabe anzunehmen, die nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden kann. Da es sich bei der Nationalen Bildungsplattform um eine bundesweite Vernetzungsinfrastruktur handle, sei dies der Fall. Mit Blick auf einen späteren Betrieb könnte eine Anwendung des Artikel 91c Absatz 1 Grundgesetz in Betracht kommen.

6.5 Abschließende Würdigung

(1) Der Bundesrechnungshof kann der Argumentation des BMBF nicht folgen: Einerseits soll die Nationale Bildungsplattform ein Verbund von Entwicklungsprojekten sein, die erst noch zeigen sollen, was zu entwickeln ist und welche laufenden Vorhaben integriert werden. Andererseits zeigt das BMBF die feste Absicht, für 630 Mio. Euro eine neue nationale IT-Infrastruktur zu schaffen, die sich von Bestehendem abgrenzt und im Themenfeld Bildung das zentrale OZG Portal werden soll.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass das BMBF vor dem Start der Nationalen Bildungsplattform eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen muss. Es muss hierbei den Markt erkunden und private Anbieter berücksichtigen. Nach dem Haushaltsrecht ist es ungenügend, sich erst während der Durchführung einer Maßnahme zu fragen, ob sie notwendig, wirtschaftlich und tragfähig ist. Klären muss das BMBF hierbei auch die Zuständigkeiten für ein solches Unterfangen. Die vorherige Zielbestimmung ist eine wesentliche Voraussetzung zur Steuerung und muss aktiv genutzt werden. Andernfalls laufen Finanzmittel ins Leere. Es wäre grob fahrlässig, dies erst während oder am Ende der Entwicklungsprojekte zu klären. Für den Bund und – sofern sie auch teilnehmen – die Länder wären jährliche Folgekosten in einem zwei- bis dreistelligen Millionenbereich zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof sieht mit zunehmender Sorge die Gefahr, dass das BMBF 630 Mio. Euro für kleinteilige und unverbundene Projekte verausgabt, an deren Ergebnissen kein Bedarf besteht und die am Ende keine Anschlussperspektive haben. So lange das BMBF nicht die Wirtschaftlichkeit und

Tragfähigkeit der Gesamtentwicklung belegen kann, sollte der Haushaltsausschuss daher die Mittel für die Nationale Bildungsplattform sperren.

(2) In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht hat das BMBF nicht erwähnt, dass das für den „DigitalPakt Schule“ zuständige Referat eine Zuwendung über 10 Mio. Euro an die Entwicklungsgruppe der „dBildungscloud“¹⁰⁶ bewilligte. Im Rahmen dieses Projekts soll die „dBildungscloud“ zu einer „Datendrehscheibe“ mit Import- und Exportfunktionen zu anderen Lernmanagementsystemen erweitert werden. Sie soll hierdurch in das Konzept des Nationalen Bildungsraums, zu der die Nationale Bildungsplattform gehört, aufgehen. Die „dBildungscloud“ wird seit dem 1. August 2021 mit weiteren 34 Mio. Euro aus Mitteln des „DigitalPakt Schule“ gefördert. Diesen Entwicklungszusammenhang hat das BMBF nicht transparent gemacht. Seine konkreten Absichten bleiben unklar.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass das BMBF von eigenen Begleitprojekten zur Digitalisierung der Schulen außerhalb des „Digitalpakts Schule“ absehen muss (siehe Tz. 2.3). Die Ankündigung der in Frage stehenden Nationalen Bildungsplattform und des damit verbundenen Nationalen Bildungsraums bieten ihm keine neue Legitimationsgrundlage, seine Aktivitäten beliebig auszuweiten.

7 Fazit

Gerade in Zeiten der pandemiebedingten Schulschließungen zeigte sich, wie wichtig übergreifende IT-Infrastrukturen für den Schulbetrieb sein können. Der Bundesrechnungshof hält länderübergreifende bzw. bundesweite IT-Infrastrukturen und die Verständigung der Länder auf gemeinsame Standards und Angebote für eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des „Digitalpakts Schule“. Die rechtzeitige Bereitstellung solcher Infrastrukturen und gemeinsamer Standards hätten redundante Beschaffungen und Neuentwicklungen der Schulträger verhindern können und zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Investitionsmittel beitragen können. Damit hätte die Chance bestanden, die Länder und Kommunen aus der oft beklagten technischen „Kleinstaaterei“ zu befreien.

¹⁰⁶ Vorläufer war die HPI-Schulcloud, siehe Tz. 2.1.2 („Bundes“-Schulcloud).

Dieser erste Bericht des Bundesrechnungshofes konzentrierte sich auf die Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sie symptomatisch für die öffentlich beklagte Schwerfälligkeit des „DigitalPakts Schule“ ist. Strategisch und operationell schlug sie fehl. Über die Finanzhilfen kann das BMBF nur sehr indirekt über die Länder auf den schulischen Bereich einwirken. Es hielt an dieser Förderlinie fest und initiierte zusätzlich eigene Projekte. Sein Handeln begründete es mit einem Bundesinteresse. Hierbei ist der Eindruck entstanden, dass sich das BMBF ungeachtet seiner Zuständigkeiten und dem tatsächlichen Bedarf unbedingt strategisch im Feld der schulischen Digitalisierung positionieren will.

Das Grundgesetz sieht hierbei jedoch die Länder in der Verantwortung. Die Aufgabentrennung zwischen ihnen und dem Bund hat einen funktionalen Hintergrund. Sobald das BMBF zusätzlich zu den Ländern Maßnahmen im Bildungsbereich entfaltet, drohen lähmende Doppelstrukturen und Mitnahmeeffekte der Bundesförderung, da die Länder selbst Digitalisierungsprojekte durchführen. Die vom BMBF angebotene „Bundes“-Schulcloud nahmen sie mehrheitlich nicht an. Ein Grund war, dass die Länder tatsächlich ihrer Verantwortung für den Schulbetrieb gerecht wurden und auch während der Schulschließungen nicht auf die Entwicklung eigener IT-Infrastrukturen verzichteten.

Mit der Nationalen Bildungsplattform, für die 630 Mio. Euro aufgewandt werden sollen, deutet sich ein erneutes Scheitern des BMBF bei einem bundesweiten Infrastrukturprojekt an. Es setzt sich hiermit nicht nur über die Entwicklungen der Länder hinweg, sondern überrollt auch die länderübergreifenden Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“. Der Bundesrechnungshof sieht hierin eine eklatante Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und der Vorgaben des Haushaltsrechts. Aufgrund fehlender Betriebskonzepte und Vereinbarungen mit den Ländern droht eine Förderruine. Der Haushaltsausschuss hätte die Möglichkeit, die Mittel hierfür zu sperren, solange das BMBF keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegt.

Von den für länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ zur Verfügung stehenden Bundesmitteln wurden lediglich 53 Mio. Euro, d. h. ein Fünftel bewilligt. Die Länder nutzten die Mittel überwiegend, um bereits vor dem „DigitalPakt Schule“ entschiedene Maßnahmen zu fördern. Der Nutzen dieser Maßnahmen steht in Frage, da sie zum Teil erst nach dem „DigitalPakt Schule“

abgeschlossen werden oder keine Beiträge zu den Zielen des „DigitalPakts Schule“ leisten. Der Koordinationsaufwand für diese Projekte ist unverhältnismäßig; ihre Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt. Die Länder zeigen nicht das nötige Interesse untereinander, ihre Kooperation im Sinne des „DigitalPakts Schule“ auszuweiten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen aufzugeben, um weitere Mitnahmeeffekte zu verhindern. Er sieht einzig die Länder in der Verantwortung, Voraussetzungen und Lösungen für übergreifende IT Bildungsinfrastrukturen zu schaffen. Fehlt es ihrerseits an der Bereitschaft, ihre Aufgaben wahrzunehmen und eigene Finanzmittel dafür bereitzustellen, kann und darf das BMBF nicht willkürlich versuchen, dies zu kompensieren. Solche Versuche sind zum Scheitern verurteilt. Seine Empfehlung anlässlich der Änderung von Artikel 104c Grundgesetz bekräftigt der Bundesrechnungshof (siehe Tz. 1.1) und fordert, dass die von den Ländern zu erbringenden Leistungen künftig Voraussetzungen für das Gewähren von Finanzhilfen des Bundes sein sollten. Entsprechend sollte das BMBF von den Ländern einfordern, dass sie ihren Aufgaben und Selbstverpflichtungen bei der Qualifizierung des Lehrpersonals für digitales Unterrichten nachkommen. Bundesmittel sollte es für diese Kernaufgabe der Länder nicht leichtfertig in Aussicht stellen. Keinesfalls sollte das BMBF mehr den Ländern Bundesmittel für bereits von ihnen mit Landesmitteln gestartete oder beschlossene Maßnahmen bereitstellen.

Innerhalb des „DigitalPakts Schule“ muss das BMBF seine grundgesetzlich verankerten Steuerungsrechte bei den Finanzhilfen endlich vollumfänglich wahrnehmen. Insbesondere die Länder muss es hierbei anhalten, ihren Paktverpflichtungen nachzukommen und in ihrem Kreis die Voraussetzungen für länderübergreifende Lösungen zu vereinbaren, die sie selbst auch tragen.

Übersicht 1: Fördergegenstände im „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024

	Verwaltungsvereinbarung ¹⁰⁷	Sofortausstattungsprogramm (für das Jahr 2020) ¹⁰⁸	ZV Administration ¹⁰⁹	ZV Lehrkräfte ¹¹⁰
Infrastrukturen				
- Schulen	Vernetzung auf Schulgelände, WLAN			
- Regional/landesweit	Lernplattformen, Landesserver, Cloudangebote; Strukturen für Administration; bei Einrichtungen der Lehrerbildung auch Dateninfrastruktur und WLAN; 5 % der Mittel (§ 3 Absatz 2, § 8 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1)			
- Länder-übergreifend	Verbesserung der Beratung und Qualifizierung des Lehrpersonals, Bereitstellung von Bildungsmedien, Portal, Schnittstellenstandards, Vermittlungsdienst, Suchmaschinen, Bewertung von Bildungsmedien; 5 % der Mittel; Antrag von mindestens zwei Ländern; von allen Ländern nutzbar (§ 3 Absatz 3 und Anlage 1, § 8 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2; § 14)			
Endgeräte				
- Schüler/-innen	bei geeigneter Infrastruktur, Begrenzung bei allgemeinbildenden Schulen (§ 3 Absatz 1, Satz 1 Nummer 6 und Satz 2)	Förderung auch ohne Schulinfrastruktur		
- Lehrkräfte	als digitale Arbeitsgeräte (§ 3 Absatz 1, Satz 1 Nummer 5)			Geräte, möglichst bis Ende 2021
Weiteres				
Administration der Infrastrukturen und Geräte	(Beitrag der Länder bzw. Schulträger, § 6 Absatz 3)		Personal- und Sachmittel	
Bildungsangebote (Content)	Im Jahr 2020: bis zu 100 Mio. Euro – sonst Beitrag der Länder (§ 16 Absatz 1)	Werkzeuge zur Erstellung von Content		
Begleitung	Beratungsleistungen, Inbetriebnahme (§ 3 Absatz 4), Produktschulungen (§ 3 Absatz 1 bis 3)			Inbetriebnahme, Zubehör
Fortbildung	(Beitrag der Länder, § 16 Absatz 2 Nummer 4)		Pauschale Zuschüsse	

Quelle: Bundesrechnungshof (grau = keine Förderung aus dem „DigitalPakt Schule“).

¹⁰⁷ Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024 vom 16. Mai 2019 (alle Vereinbarungen unter <https://www.digitalpaktschule.de/>).

¹⁰⁸ Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung (ZV) „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024 („Sofortausstattungsprogramm“) vom 4. Juli 2020.

¹⁰⁹ ZV „Administration“ zum „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024 vom 4. November 2020.

¹¹⁰ ZV „Leihgeräte für Lehrkräfte“ zum „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2024 vom 28. Januar 2021.

Übersicht 2: Länderübergreifende Maßnahmen im „DigitalPakt Schule“ 2019 bis 2014

Vorhaben		Umsetzung	Vorarbeiten	Erster Antrag (Datum)	Finale Zustimmung in der Gemeinsamen Steuerungsgruppe	Start (Vertrag/Beauftragung)	Mio. EUR netto	Mio. EUR brutto	Beteiligte Länder
VIDIS	ID-Management-System (Anmeldedienst für lizenzierte Bildungsmedien)	FWU gGmbH (joint inhouse Beauftragung)	Konzeptvorstellung KMK am 18.04.2018	22.11.2018	13.02.2020	21.02.2021	4,70	5,03	alle
Sodix	Suchportal für Bildungsmedien	FWU gGmbH (joint inhouse Beauftragung)	Sodis (seit dem Jahr 2005)	26.03.2020	16.04.2020	seit April 2020 (Vertrag 07.01.2021)	3,93	4,21	alle
TBA	Instrument zur digitalen Lernstandserhebung	IQB e.V. (Zuwendung)	TBA 1 seit dem Jahr 2018	23.06.2020	08.10.2020		2,64	2,64	alle
DigLu	Lernmanagementsystem für Kinder beruflich Reisender	audivisia GmbH (freihändige Beauftragung)	Start Vorphase am 1.11.2013	11.11.2019	08.10.2020	26.11.2020	0,67	0,72	alle (in unterschiedlichen Zeiträumen)
EDCD	Rechtliche und technische Prüfung von Bildungsmedien ("Educheck Digital")	FWU gGmbH (joint inhouse Beauftragung)	Handlungsempfehlungen an digitale Bildungsmedien (seit dem Jahr 2017 in KMK)	20.02.2020	10.02.2021	04.08.2021	2,50	2,68	alle
PBB	Portal für berufliche Bildung	FWU gGmbH (joint inhouse Beauftragung)	KMK Beschluss vom 07.12.2017 zur länderübergreifenden Zusammenarbeit (Berufliche Schulen 4.0)	08.09.2020	06.01.2021	12.10.2021	3,93	4,21	alle
Schul-Cloud	Entwicklung eines länder-gemeinsamen Betriebs einer Lehr- und Lerninfrastruktur	dataport AöR (inhouse Beauftragung)	HPI-Schulcloud (seit August 2016) mit Portalen in den drei beteiligten Ländern	15.06.2021	19.07.2021	01.08.2021	31,52	33,73	Brandenburg, Niedersachsen, Thüringen
								53,20	
Alle Aufträge unterliegen der Mehrwertsteuer. Diese beträgt 7 %. Nicht berücksichtigt ist die zeitweilige Steuersenkung im Jahr 2020.									
Die Höhe der bewilligten Ausgaben war zum Teil unklar und wurde geschätzt.									
Quelle: Bundesrechnungshof. Stand: 29. November 2021									